

La mujer *en el 2000 y después*



PUBLICACIÓN ENCAMINADA A FOMENTAR LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE BEIJING Y LA PLATAFORMA DE ACCIÓN

Junio de 2003



Edwina Sandys

La mujer, la nacionalidad y la ciudadanía

NACIONES UNIDAS

División para el Adelanto de la Mujer

Departamento de Asuntos
Económicos y Sociales

La mujer, la nacionalidad y la ciudadanía

Introducción

En el presente número de *La Mujer en el 2000 y después* se trata la discriminación contra las mujeres en las leyes que rigen la nacionalidad. Se examinan leyes que distinguen entre mujeres y hombres en la adquisición y retención de la nacionalidad, así como en lo referente a la nacionalidad de los hijos, y se destacan las desventajas jurídicas y prácticas que resultan de tales leyes.

Como se establece claramente en la sección sobre "Nacionales, ciudadanas, apátridas y refugiadas", los Estados tienen el derecho soberano a formular sus propias leyes de nacionalidad y condiciones de inmigración. En esa sección se indica que dichas leyes asignan condiciones jurídicas diferentes a distintas personas dentro de un Estado. Las personas pueden ser nacionales (ciudadanas), extranjeras legales (personas extranjeras que se hallan legalmente dentro del Estado conforme a sus leyes de inmigración), extranjeras ilegales, apátridas (personas que carecen de nacionalidad), solicitantes de asilo y refugiadas. Algunas de las personas que se incluyen en estas categorías pueden tener más de una nacionalidad. Por lo general, la totalidad de los beneficios de la ciudadanía, incluido el derecho irrestricto de entrada y de residencia en el Estado, así como el acceso a toda la gama de los servicios públicos y las prestaciones sociales, se conceden únicamente a las personas que son nacionales/ciudadanas.

En la sección siguiente, "La nacionalidad de la mujer casada", se describe la forma típica en que se manifiesta la discriminación por motivos de sexo en las leyes de nacionalidad. Cuando una pareja tiene nacionalidades diferentes antes del matrimonio, es posible que a la mujer se le imponga automáticamente la nacionalidad del marido al casarse. Las leyes de

nacionalidad pueden negarle al marido la nacionalidad de la mujer, o a la mujer la del marido, a menos que se cumplan ciertas condiciones estipuladas. Cuando los progenitores tienen nacionalidades diferentes, las leyes pueden conceder a los hijos la nacionalidad del padre pero negarles la de la madre.

En la sección titulada "Superación de las leyes de nacionalidad discriminatorias" se considera cómo se ha utilizado el derecho internacional para superar las consecuencias de la aplicación de leyes de nacionalidad discriminatorias. Se delinean las disposiciones pertinentes de instrumentos internacionales, incluidas las que se refieren directamente a la nacionalidad de la mujer casada, y las cláusulas aplicables de los tratados de derechos humanos. Se presta particular atención a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979.

En esta sección se estudia también la jurisprudencia nacional e internacional relativa a la discriminación en las leyes de nacionalidad. Se aborda de qué manera las normas de derechos humanos relacionadas con la libertad de circulación, la libertad de información, los derechos de la familia y otros derechos se han venido aplicando cada vez más para garantizar el derecho de los miembros de una familia a residir y trabajar en el mismo Estado aun cuando tengan diferentes nacionalidades. Esta jurisprudencia puede citarse cuando se litiga en otras jurisdicciones a fin de reforzar los argumentos jurídicos contra la discriminación en las leyes de nacionalidad.

En la sección sobre "Otros marcos conceptuales" se presentan los esquemas conceptuales que están adoptando los Estados para evitar la discriminación por motivos de sexo en el contexto de la nacionalidad. Conforme a cierto enfoque, los problemas que resultan del hecho de

que los miembros de una misma familia tengan diferentes nacionalidades pueden evitarse si se facilita la adquisición de la doble nacionalidad. En esta sección se señalan a la atención los esquemas que están surgiendo en la Unión Europea.

En la sección final se esbozan algunos de los obstáculos que se oponen a la aplicación efectiva de la legislación internacional sobre derechos humanos en lo concerniente a la cuestión de la nacionalidad. Se recomiendan medidas que los Estados y las organizaciones no gubernamentales podrían adoptar para garantizar la observancia de las normas de derechos humanos de manera que nadie tenga que sufrir las consecuencias adversas de leyes de nacionalidad que discriminan entre mujeres y hombres.

Nacionales, ciudadanas, apátridas y refugiadas

La nacionalidad se define como la relación jurídica entre una persona y un Estado. No sólo permite que la persona sienta que pertenece a una colectividad, con la seguridad que eso lleva consigo, sino que establece un vínculo jurídico entre la persona y su Estado. Los nacionales tienen derecho a la protección de su Estado, lo que ha venido adquiriendo creciente importancia en el mundo actual, en el que la mundialización ha dado lugar a movimientos de población en gran escala. En el derecho internacional se establece claramente que un Estado puede ofrecer su protección a un nacional que ha sido víctima de una infracción internacional en el extranjero. Así, un Estado tiene derecho a proporcionar asistencia consular a sus nacionales en el extranjero y a presentar una reclamación diplomática por perjuicios causados a sus nacionales que constituyen violaciones del derecho internacional. Conforme al derecho internacional, el Estado tiene la obligación de permitir que sus nacionales entren a su territorio y residan en él. El derecho incondicional a obtener el pasaporte del Estado es también una función de la nacionalidad.

La nacionalidad es en muchos casos la base jurídica para el ejercicio de la ciudadanía. Aunque se utiliza a menudo

como sinónimo de nacionalidad, el término ciudadanía tiene un significado más amplio y denota una condición que se concede a los miembros titulares de una comunidad¹. En muchos países el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales tiene por fundamento la nacionalidad. Con frecuencia la nacionalidad determina si las personas tienen derecho a participar plenamente en el proceso político, incluido el uso del voto, y si pueden ejercer el derecho al trabajo, el derecho a la educación o el derecho a la salud. El derecho a la tenencia de tierras puede depender también de la nacionalidad. Igualmente, la posibilidad de ocupar un cargo público, o el acceso al sistema judicial o a los servicios sociales, como la asistencia judicial, pueden ser atribuciones de la nacionalidad. Como ha señalado el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su Recomendación general No. 21, sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, la "nacionalidad es esencial para la plena participación en la sociedad"².

Las personas que carecen de la nacionalidad del Estado en que residen son consideradas extranjeras. La extranjería puede traer aparejada una serie de consecuencias jurídicas que se traducen en desventajas prácticas y personales. El derecho de los no nacionales a residir en el Estado en que viven no es absoluto, sino condicional. Además, los no nacionales pueden tener sólo acceso parcial a los derechos de la ciudadanía. Se les puede negar el derecho a voto, así como el ejercicio de otros aspectos del derecho a la participación en el proceso político; puede limitarse su acceso a las funciones públicas o al sistema judicial; en lo que atañe al derecho al trabajo, a la libertad de circulación o a todo el conjunto de prestaciones y derechos relativos a la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social, pueden verse sujetos a limitaciones que no se imponen a los nacionales³.

La concesión de la nacionalidad es un atributo de la soberanía del Estado y, sin perjuicio de algunas restricciones impuestas por el derecho internacional, cada Estado tiene la prerrogativa de establecer sus propias normas para otorgar la nacionalidad, tal como declaró la

Corte Internacional de Justicia en 1955, que "el derecho internacional deja a la discreción del Estado el establecimiento de las normas que rigen el otorgamiento de su propia nacionalidad"⁴. Las leyes de nacionalidad rara vez son sencillas o exhaustivas, y su carácter técnico las hace inaccesibles para muchas personas. Además, los desplazamientos de población a través de fronteras internacionales a menudo tienen por consecuencia que las leyes de más de un Estado sean aplicables en la determinación de la nacionalidad de una persona. La incompatibilidad entre las leyes de nacionalidad de diversos Estados y la falta de coordinación en este terreno pueden llevar a que la nacionalidad sea incierta o disputada, con las dificultades consiguientes para la persona afectada.

La determinación de quiénes son sus nacionales define la autoidentificación del Estado como, por ejemplo, una entidad política homogénea o un Estado consagrado al multiculturalismo. Los conflictos étnicos del último decenio han puesto de relieve la violencia, la inestabilidad regional y la inseguridad personal que se pueden generar cuando entidades subestatales reclaman la condición de Estado independiente sobre la base de definiciones de nacionalidad.

Los Estados soberanos defienden con celo el derecho que les reconoce la legislación internacional a determinar la fisonomía de su poblaciones mediante sus leyes de nacionalidad y a través de políticas y reglamentos de inmigración que se relacionan estrechamente con las leyes de nacionalidad. Así como no hay uniformidad en las leyes de nacionalidad, también son diversos los principios en que los Estados basan sus criterios de inmigración. Muchos Estados han adoptado esquemas de nacionalidad exclusiva, acompañados de leyes y políticas que restringen la inmigración, lo que confiere particular pertinencia a las cuestiones relativas a la nacionalidad en el siglo XXI.

Dentro de un Estado las personas se clasifican como nacionales o no nacionales. Las no nacionales comprenden varias subcategorías, entre ellas las extranjeras legales e ilegales, las apátridas, las solicitantes de asilo y las refugiadas. La inclusión de una persona en una de estas categorías tiene importantes consecuencias sociales y

jurídicas, que se describen en los párrafos que siguen.

Nacionales

Para el otorgamiento de la nacionalidad, el derecho internacional sólo exige que haya un "vínculo genuino" entre la persona y el Estado. Si bien los criterios que definen este "vínculo genuino" difieren de un país a otro, los que se aceptan con más frecuencia son el nacimiento en el territorio del Estado, sea cual fuere la nacionalidad de los progenitores (*jus soli*) y la descendencia por nacer de un nacional del Estado o por la invocación de un vínculo ancestral (*jus sanguinis*). Algunos Estados favorecen uno de estos dos criterios; la mayoría aplica una combinación de ambos.

La nacionalidad de un Estado puede adquirirse también mediante la naturalización. En este caso un vínculo creado con posterioridad al nacimiento, tal como la residencia en el Estado durante un período prescrito, o el establecimiento de un domicilio permanente en el Estado, sirve de fundamento para reclamar la nacionalidad. En su *Opinión consultiva sobre una Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que la naturalización depende de "un hecho voluntario que persigue vincular a quien lo exprese con una determinada sociedad política, su cultura, su manera de vivir y su sistema de valores"⁵. La posibilidad de adquirir una nacionalidad mediante la naturalización destaca la estrecha relación que existe entre las leyes de nacionalidad y las de inmigración, ya que las normas por las que se decide a quién se permite la entrada al Estado generalmente determinan quién tendrá derecho a solicitar, y en definitiva a obtener, la nacionalidad del Estado.

Nacionalidad múltiple

Una persona puede tener doble nacionalidad e incluso múltiples nacionalidades. Puede ser nacional por nacimiento de un Estado que otorga la nacionalidad a quienes nacen en su territorio y al mismo tiempo llevar la nacionalidad del Estado o los Estados de sus progenitores por

razones de descendencia. La doble nacionalidad puede perseguirse deliberadamente, como en el caso de personas que procuran cumplir las condiciones de residencia y otros requisitos para la naturalización en un Estado conservando a la vez la nacionalidad que adquirieron por nacimiento o descendencia. Los Estados han atribuido tradicionalmente un carácter problemático a la nacionalidad doble o múltiple, percibiéndola como una posible fuente de fidelidades políticas contrapuestas.

Extranjeras/ No nacionales

Una persona extranjera es la que reside en un Estado que no es el de su nacionalidad. Una extranjera legal es la que ha cumplido todos los requisitos de inmigración y obtenido la documentación pertinente, en tanto una extranjera ilegal es la que no lo ha hecho.

Apátridas

No obstante el vacío jurídico al que se consignan las personas que carecen de nacionalidad, es posible nacer apátrida. Esto puede ocurrir cuando una persona nace de progenitores apátridas, solicitantes de asilo o refugiados. Una persona que nace fuera del Estado o los Estados de la nacionalidad de sus progenitores, cuando éstos otorgan la nacionalidad sobre la base del nacimiento en sus territorios, o dentro de un Estado que sólo confiere la nacionalidad por razones de descendencia, puede igualmente resultar apátrida. También es posible que una persona caiga en la apatridia al renunciar a su nacionalidad por error, o aun deliberadamente, en la expectativa, por ejemplo, de que esto mejorará sus probabilidades de obtener asilo o tal vez de evitar una acción penal.

Si un gobierno decide deliberadamente revocar la nacionalidad de un sector de la población, gran cantidad de personas pueden quedar en condición de apátridas a consecuencia de esta medida. Tal acción puede obedecer a una política tendiente a librar al Estado de personas que considera indeseables. Ha habido casos de Estados que han revocado la nacionalidad de todo un grupo étnico. Las

personas desnacionalizadas pueden verse forzadas, a veces por la violencia, a abandonar el país. Por ejemplo, la revocación de la nacionalidad zairiana al grupo étnico tutsi en Zaire (ahora la República Democrática del Congo) en 1996 contribuyó al conflicto interno en el país y a la ampliación de las hostilidades en la región africana de los Grandes Lagos.

La apatridia puede también ser consecuencia de la creación de un Estado nuevo o de la disolución de un Estado. Por ejemplo, la creación del Estado de Israel en 1948 dejó a gran número de palestinos en condición de apátridas. En efecto, en 1998 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados estimó que tres millones de palestinos carecían de una nacionalidad efectiva⁶. La disolución de la Unión Soviética puso término a la ciudadanía soviética, y unos 287 millones de personas se encontraron con una nacionalidad nueva o con la necesidad de adquirirla⁷. Una de las primeras tareas de que tuvieron que ocuparse los 15 Estados sucesores de la Unión Soviética fue la de definir con precisión a sus nacionales y formular nuevas normas para el otorgamiento de la nacionalidad.

No todas las personas que residen en el territorio de un Estado recién creado tendrán, conforme a sus nuevas leyes, el derecho a obtener su nacionalidad. En particular, así ocurre cuando el nacionalismo ha sido un factor en la disolución del Estado predecesor. En tiempos recientes, los conflictos étnicos y la violencia entre comunidades que han llevado al reconocimiento de nuevos Estados han dejado a grandes grupos de población en la apatridia o con nacionalidad disputada.

Las expulsiones masivas de personas desplazadas que no han adquirido la nacionalidad de su Estado de residencia han sido asimismo causa de apatridia. Se trata de grupos que pueden haber residido durante años en un Estado como personas desplazadas, sin adquirir la nacionalidad del Estado de residencia. La inestabilidad que genera la presencia de grandes grupos de residentes sin nacionalidad ni derechos ciudadanos puede también dar lugar a conflictos dentro de un Estado. Aun cuando se permita a los apátridas no nacionales permanecer en el país de residencia, la denegación de los otros derechos de la ciudadanía puede menoscabar la calidad de su vida y generar sentimientos

de inseguridad. A menos que las leyes de nacionalidad e inmigración de otros Estados las favorezcan, las personas expulsadas pueden hasta no tener derecho de entrada o de residencia en ningún país.

Algunas personas carecen de una nacionalidad efectiva, y a pesar de tener derecho a la nacionalidad de un Estado determinado sufren las consecuencias de la apatridia. Como prueba de la nacionalidad se requieren documentos tales como el pasaporte, el certificado de nacimiento o el certificado de nacionalidad por descendencia. A las personas cuyo nacimiento no ha sido inscrito les puede resultar imposible documentar su nacionalidad. Igualmente, si una persona ha perdido sus documentos, o cuando éstos han sido destruidos en una huida o durante un conflicto bélico, es posible que no pueda dar pruebas de su nacionalidad y que las autoridades estatales la consideren extranjera ilegal o apátrida. Hay casos en que la documentación se confisca o se destruye deliberadamente como medida de coerción. Por ejemplo, es típico de los casos de trata de mujeres que los proxenetas o empleadores sin escrúpulo confisquen los pasaportes y otros documentos de las víctimas. Un nacional casado con una extranjera puede tomar posesión de los documentos de su esposa, o destruirlos, para imponerle su voluntad.

Una persona apátrida se ve excluida del sistema que vincula al individuo con la protección del Estado y no se beneficia de la seguridad que confieren la nacionalidad y la ciudadanía, carece de documentos que le permitan cruzar fronteras internacionales en forma lícita⁸, no tiene derecho automático a residir en ningún Estado y tampoco tiene acceso a los servicios que el Estado pone a disposición de sus nacionales.

Refugiadas

Algunas personas que se encuentran fuera del Estado de su nacionalidad pueden tener la opción de solicitar la calidad de persona refugiada al amparo de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951 (Convención sobre los refugiados) y de su Protocolo de 1967.

Se considera refugiada una persona que no puede regresar a su propio Estado debido a "fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas"⁹. La condición de refugiada confiere a la persona los derechos estipulados en la Convención sobre los refugiados, pero no le otorga la nacionalidad del Estado de refugio. Las personas refugiadas pueden residir durante muchos años en su Estado de refugio sin adquirir su nacionalidad. Con frecuencia, el proceso jurídico para determinar si una persona responde a la definición legal de refugiada es largo y engorroso. Hasta que esa determinación no se alcanza, las personas que solicitan la condición de refugiadas se ven relegadas al limbo de las solicitantes de asilo.

La nacionalidad de la mujer casada

En razón de sus consecuencias en el derecho nacional e internacional, la nacionalidad es esencial para el goce cabal de la seguridad personal. No obstante, las leyes de nacionalidad de muchos Estados desfavorecen a las mujeres. En esta sección se examinan tres planteamientos jurídicos de los que han surgido problemas particulares en este contexto.

La mujer casada con nacionalidad dependiente

A lo largo de la historia, muchos Estados han adherido a la premisa patriarcal de que la condición jurídica de la mujer se adquiere por medio de su relación con un hombre; primero, el padre, y posteriormente el marido. Pese a que la legislación de la mayoría de los Estados dispone que la nacionalidad se confiere por nacimiento o descendencia, o por una combinación de ambos, se aceptaba mayoritariamente el principio de la nacionalidad dependiente, o de la unidad de nacionalidad de los cónyuges, y a comienzos del siglo XX tal principio se recogía en las leyes de la mayor parte de los Estados¹⁰. Como resultado de la aplicación de este principio, una mujer que se casaba con un extranjero adquiría automáticamente la nacionalidad

del marido al contraer matrimonio. Por lo general, esto iba acompañado por la pérdida de su propia nacionalidad. La justificación del principio de la nacionalidad dependiente derivaba de dos postulados: que todos los miembros de una familia debían tener la misma nacionalidad y que todas las decisiones importantes para la familia debía tomarlas el marido.

La premisa de que todos los miembros de una familia debían tener la misma nacionalidad se basaba en la percepción de que la nacionalidad involucraba la fidelidad de la persona al Estado de su nacionalidad. Se pensaba que si una mujer casada tenía una nacionalidad distinta de la del marido podría verse con fidelidades contrapuestas y encontrarse en una intolerable situación de conflicto. Esta hipótesis se vinculaba también con el concepto de ciudadanía, que se refiere a la identidad pública de la persona: la relación entre un individuo y el Estado. La fidelidad al Estado es la contrapartida de la obligación del Estado de proteger a sus ciudadanos. En muchos Estados ha predominado la presunción de que la mujer casada se sitúa primordialmente en la esfera privada, dentro del hogar, donde se halla bajo la protección del marido. Por consiguiente, no se ha tomado en cuenta la necesidad que tiene la mujer casada de una identidad pública separada y su propia relación jurídica con el Estado.

En los Estados en que una de las obligaciones primarias de la ciudadanía es el servicio militar se refuerza la definición masculina de la ciudadanía. En un orden internacional en que los conflictos entre Estados se consideraban inevitables era inaceptable permitir que una pareja mantuviese nacionalidades diferentes, puesto que un conflicto entre los Estados de los cónyuges daría lugar a fidelidades contrapuestas dentro del hogar. La posibilidad de una ruptura de la familia por estos motivos se resolvía en favor de la unidad familiar, exigiéndose que la mujer adquiriese la nacionalidad del marido. No se juzgaba viable la posibilidad de permitir que la mujer tuviese doble nacionalidad, pues se suponía que entonces tendría un deber de fidelidad hacia el Estado de su nacionalidad y también hacia el del marido.

En cuanto a la suposición de que el marido tomaría las decisiones de importancia para la familia, predominaba la opinión de que el marido elegiría el lugar

de residencia de la pareja. Por lo general, éste sería el Estado de la nacionalidad del marido.

La aplicación del principio de la nacionalidad dependiente puede tener consecuencias extremas. En virtud de tal aplicación, una mujer que contrae matrimonio con un extranjero pero que opta por permanecer en su propio país se verá privada de su nacionalidad de origen, así como del acceso a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que derivan de esa nacionalidad. Pasará a ser extranjera en el lugar donde siempre ha residido, y perderá todas las prerrogativas de la ciudadanía. Donde se imponen restricciones a la ciudadanía de la mujer nacional (por ejemplo, donde ésta carece de capacidad jurídica para ser propietaria o heredera de tierras), la mujer que por efecto de su matrimonio ha pasado a ser no nacional se encuentra en una situación de dependencia total de su marido (extranjero). Su condición jurídica disminuida en el lugar que siempre ha sido su hogar compromete e infravalora su identidad y su vínculo de pertenencia con su Estado de origen, y hasta su concepción de la importancia que ella misma tiene para ese Estado. Además, al mostrarse dispuesto a obligarla a adquirir otra nacionalidad, el Estado manifiesta su falta de interés por la contribución que esa mujer podría aportar al bienestar nacional.

La aplicación del principio de la nacionalidad dependiente significa asimismo que si el marido adquiere una nacionalidad nueva, por ejemplo, por vía de la naturalización, decisión que puede haber tomado sin consultar ni hacer partícipe a su esposa, la nacionalidad de la mujer cambiará junto con la del marido. Igualmente, si el marido pierde la nacionalidad, también la perderá la mujer. Además, si la legislación del Estado de la nacionalidad del marido estipula que la esposa conservará la nacionalidad del marido sólo mientras dure el matrimonio, al terminarse éste, por fallecimiento o por divorcio, la mujer perderá su derecho a la nacionalidad del marido y a la protección que pueda llevar aparejado. Una mujer que se halle en estas circunstancias sólo podrá recuperar su nacionalidad de origen si la legislación de ese Estado lo permite. En caso contrario, pasará a ser apátrida, y puede serle imposible regresar a su propio país. Incluso si se le permite regresar,

Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, 1957

3.1: Los Estados contratantes convienen en que una mujer extranjera casada con uno de sus nacionales podrá adquirir, si lo solicita, la nacionalidad del marido mediante un procedimiento especial de naturalización privilegiada, con sujeción a las limitaciones que puedan imponerse por razones de seguridad y de interés público.

3.2: Los Estados contratantes convienen en que la presente Convención no podrá interpretarse en el sentido de que afecte a la legislación o a la práctica judicial que permitan a la mujer extranjera de uno de sus nacionales adquirir de pleno derecho, si lo solicita, la nacionalidad del marido.

puede verse desprovista de los derechos que fluyen de la nacionalidad.

Las leyes que afianzan el principio de la nacionalidad dependiente inhabilitan a las mujeres casadas, al privarlas de toda opción respecto de su nacionalidad. Por ello estas leyes, y la cuestión de la nacionalidad de la mujer casada en general, han sido desde hace tiempo objeto de la atención de las promotoras del feminismo y se contaron entre los primeros temas que las mujeres se empeñaron en inscribir en el temario jurídico internacional, junto con otras cuestiones de desigualdad social y política que afectaban a la mujer, entre ellas el derecho a voto. En un artículo reciente titulado "Remembering Chrystal MacMillan: Women's equality and nationality in international law" ("Recordando a Chrystal MacMillan: La igualdad y la nacionalidad de las mujeres en el derecho internacional"), Karen Knop y Christine Chinkin describen cómo Chrystal MacMillan presidió una manifestación femenina sobre la nacionalidad de las mujeres casadas en La Haya, en los Países Bajos, y encabezó una delegación nacida de esa manifestación en la Conferencia de Codificación celebrada en esa ciudad en 1930¹¹.

El establecimiento de la Sociedad de las Naciones después de la primera guerra mundial suministró un foro a escala internacional en el que se podían perseguir cambios en esta materia. En gran parte como resultado del descontento de las mujeres con el Convenio de La Haya, concerniente a determinadas cuestiones relativas a conflictos de leyes de nacionalidad, formulado en la Conferencia de Codificación, se organizó

dentro de la Sociedad una campaña intensiva para que se concertara un tratado internacional sobre leyes de nacionalidad que reconociera a las mujeres casadas los mismos derechos que tenían los hombres a conservar o cambiar su nacionalidad¹². Como parte de la campaña hubo protestas coordinadas, incluida una campaña mundial de telegramas, y se hicieron exposiciones ante ciertos órganos de la Sociedad. Dentro de la Sociedad se creó un Comité Consultivo sobre Nacionalidad, pero no se aprobó ningún tratado relativo a la nacionalidad de las mujeres.

Más éxito tuvo en este contexto la Comisión Interamericana de Mujeres, establecida en 1928. Creada por una resolución que le encargó "la preparación de información jurídica y datos de cualquier otro tipo que puedan juzgarse de utilidad para que la Séptima Conferencia Internacional de Estados Americanos emprenda la consideración de la calidad civil y política de las mujeres" en las Américas, la Comisión presentó en esa Conferencia un proyecto de convenio sobre nacionalidad¹³. Este proyecto pasó a ser el Convenio de Montevideo sobre la Nacionalidad de la Mujer, de 1933, en el que se dispone que no se hará distinción alguna basada en el sexo en materia de nacionalidad. La labor de la Comisión llevó asimismo a que en el Convenio sobre la Nacionalidad, suscrito también en Montevideo en 1933, se incluyese el principio de que ni el matrimonio ni su disolución deben afectar la nacionalidad del marido, la de la mujer o la de sus hijos.

La creación de las Naciones Unidas abrió otro foro para la consideración del tema de la nacionalidad de la mujer. La

Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, establecida en 1946 para que presentase recomendaciones e informes al Consejo Económico y Social sobre la promoción de los derechos de la mujer en las esferas política, económica, civil y educacional, e hiciese recomendaciones sobre problemas de urgencia que requiriesen atención inmediata en la esfera de los derechos humanos¹⁴, definió esta materia como asunto de interés prioritario. Las respuestas recibidas al Cuestionario sobre la condición jurídica y el tratamiento de la mujer, distribuido anualmente por la Comisión, revelaron que en la mayoría de los países la legislación se basaba en el principio de la nacionalidad dependiente y la presunción de que la mujer casada debía adquirir automáticamente la nacionalidad del marido. En una serie de informes preparados por la secretaria de la Comisión sobre la base de esas respuestas se indicó también que la discriminación contra las mujeres a menudo era consecuencia de conflictos entre leyes relativas a la nacionalidad, el matrimonio y el divorcio. Inspirada por la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, que proclama a la vez el concepto de la no discriminación y el derecho a la nacionalidad, la Comisión formuló la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada. Esta Convención, que fue aprobada en 1957, establece la nacionalidad independiente de la mujer casada.

Las actividades dentro de la Sociedad de las Naciones, así como la aprobación del Convenio interamericano y la Convención de las Naciones Unidas sobre la nacionalidad de la mujer, impulsaron a

Convenio de Montevideo sobre la Nacionalidad de la Mujer, 1933

No se hará distinción alguna, basada en el sexo, en materia de nacionalidad, ni en la legislación ni en la práctica.

Convenio de Montevideo sobre la Nacionalidad, 1933

Ni el matrimonio ni su disolución afectan a la nacionalidad de los cónyuges o de sus hijos.

muchos Estados a modificar su legislación para dar a las mujeres alguna medida de autonomía en esta materia. Sin embargo, no todos los Estados cambiaron sus leyes, y algunos Estados de independencia reciente mantuvieron las restricciones a que la mujer casada retuviese una nacionalidad separada, que habían sido impuestas por las leyes coloniales y que habían promulgado originalmente potencias coloniales con sistemas de derecho consuetudinario (como el Reino Unido) o de derecho civil (como Bélgica y Francia). No obstante los orígenes de estas leyes, hubo oposición a que se enmendasen, oposición que a menudo reflejaba, y refleja, un concepto nacional o cultural de subordinación de la mujer. En efecto, la legislación de varios Estados todavía impide que la mujer casada conserve su nacionalidad o mantenga una nacionalidad distinta de la del marido.

Retención de una nacionalidad separada por la mujer casada

Las reformas que permiten que las mujeres casadas conserven su nacionalidad independiente no resuelven todas las desventajas a que hacen frente las mujeres que contraen matrimonio con extranjeros. Tales reformas no abordan la cuestión de los derechos de inmigración y de residencia de cónyuges extranjeros, los asuntos relativos a la nacionalidad de los hijos ni las limitaciones jurídicas que se imponen a los cónyuges extranjeros, como las restricciones al derecho al trabajo, al acceso al crédito y a la tenencia de tierras.

El hecho de que la mujer casada tenga derecho a conservar su propia nacionalidad implica que los diferentes miembros de una familia podrán tener distintas nacionalidades, y que por lo tanto sus derechos de entrada y de residencia en un Estado u otro serán diferentes, como también lo será su acceso a los servicios y las prestaciones del Estado.

Cada vez más, los Estados han restringido la entrada de extranjeros imponiendo condiciones rigurosas para la inmigración y diversos requisitos para el visado de documentos. Estas restricciones han creado en muchos casos impedimentos jurídicos para las mujeres casadas con extranjeros que desean

residir con sus maridos en el Estado de su nacionalidad, o para las mujeres casadas con extranjeros que desean vivir en el Estado del marido. La situación se complica aún más si la pareja desea residir en un Estado del que ninguno de los cónyuges tiene la nacionalidad, como en el caso de un Estado en que uno o ambos son trabajadores migratorios.

En algunos Estados una persona extranjera casada con una persona que es nacional del Estado sólo puede adquirir la nacionalidad de esta última mediante la naturalización, generalmente al cabo de un período prescrito de residencia. También pueden imponerse otras condiciones, como un determinado nivel de conocimientos lingüísticos y pruebas de dedicación al Estado.

Debido a la fragilidad inherente a su situación, las mujeres que contraen matrimonio con extranjeros y que no adquieren la nacionalidad del marido pueden ser particularmente vulnerables al maltrato. Por ejemplo, una mujer puede haber entrado al Estado a pedido del marido precisamente con el propósito de contraer matrimonio, tal vez como "novia por correo". Este creciente fenómeno hace que cientos de miles de mujeres salgan cada año de sus países para casarse con hombres con quienes han establecido contacto a través de servicios internacionales de casamenteros, cada vez más por Internet¹⁵. Las mujeres que han entrado a un Estado como trabajadoras migratorias temporales, con baja remuneración, como en el caso típico de las trabajadoras del servicio doméstico que dependen de sus empleadores, las mujeres que solicitan asilo y aquellas que han sido víctimas de la trata pueden también casarse con hombres del país de residencia sin tener conciencia de que el matrimonio no les confiere automáticamente una nueva nacionalidad ni el derecho incondicional a residir en el Estado del marido. Pueden surgir problemas cuando una joven cuya familia ha emigrado es enviada de regreso al país de origen de la familia con el propósito de que contraiga matrimonio. Es posible que no haya alcanzado aún la edad mínima que el país en que ha crecido exige para el matrimonio, que no conozca en absoluto al presunto novio, ni a su familia ni a su país y que no tenga medios económicos propios para mantenerse.

Puede ser que tales matrimonios tengan éxito, pero también puede ocurrir lo contrario. Las mujeres que contraen matrimonio en estas circunstancias tienden a carecer de recursos y, por consiguiente, a depender enteramente de sus maridos en lo económico, en lo social y a veces también en cuanto al idioma. El marido puede menospreciar a su mujer por ser extranjera, despreciarla por su total dependencia de él y humillarla de diversas maneras. Es posible también que el marido se haya hecho responsable de que se cumplan los requisitos jurídicos para la residencia de la mujer y para su eventual adquisición de la nacionalidad del país pero que desatienda esta responsabilidad. Son muchas las barreras que un marido puede erigir entre su esposa extranjera y el mundo exterior para aislarla y subordinarla a su voluntad.

Sin el derecho incondicional a permanecer en el país si decide disolver el matrimonio con un nacional antes de cumplir los requisitos para la residencia permanente o la naturalización, la mujer depende de la relación marital y puede ser vulnerable a la violencia y a la explotación. Puede sentirse renuente a acudir a las autoridades para defenderse de la violencia doméstica u otros abusos por temor a la deportación, en particular si carece de documentación o ya no está en posesión de sus documentos. Si solicita asistencia, la mujer puede exponerse al abuso o el desprecio de las autoridades. Por otra parte, las autoridades pueden ser reacias a intervenir en estos casos, por considerarse que la relación marital es privada y consensual. También existe el riesgo de que el marido ponga fin al matrimonio antes de que la esposa haya adquirido el derecho a la residencia (por ejemplo, si falla su situación económica y considera a su mujer una carga financiera, o bien si, en el caso de las novias por correo, se propone adquirir una novia nueva por el mismo sistema).

En todas estas situaciones, la posibilidad de que el Estado de la nacionalidad de la mujer le suministre asistencia jurídica o práctica dependerá de numerosos factores. Habrá que considerar si ha conservado la nacionalidad, y si posee documentos que den prueba de ello; si el Estado considera que el matrimonio (incluso con un extranjero) es un asunto privado en que no se justifica la

intervención, ni aun cuando se necesita; y las relaciones existentes entre los Estados del caso.

También pueden surgir problemas cuando una pareja casada y con nacionalidades diferentes vive, o desea vivir, en el Estado de la nacionalidad de la mujer. La legislación de muchos países impone requisitos de residencia más prolongados al marido que desea adquirir la nacionalidad de su esposa que a la mujer que busca adquirir la del marido. Aún más, con arreglo a las leyes de algunos países es imposible al marido pasar a ser nacional del Estado de su esposa. En muchos Estados también perduran leyes que hacen que la entrada al país y la residencia en él sean más difíciles para los maridos o novios de mujeres nacionales que para las esposas o novias de hombres nacionales. Aunque en estos casos el efecto jurídico recae en el hombre extranjero, las restricciones se basan en actitudes discriminatorias que derivan de la expectativa estereotípica de que la esposa debe seguir al marido y de que la pareja casada debe residir junta en el Estado de la nacionalidad del marido.

Puede suceder que la pareja decida residir en el Estado de la nacionalidad de la esposa. Sin embargo, si posteriormente el marido es deportado a consecuencia de alguna infracción, la mujer se encontrará ante la disyuntiva de trasladarse con él a un país del que ella no es nacional o separarse del marido y aceptar la ruptura de la familia. Es posible que las autoridades del Estado de la mujer no acojan favorablemente las solicitudes que se les presenten para que se permita al marido permanecer en el país, considerando que es deber marital de la esposa seguir a su cónyuge al Estado de éste aun cuando no tenga vínculo alguno con ese país, no hable el idioma local y a pesar del trastorno que inevitablemente ha de producir ese traslado en la vida de la mujer.

En muchas de estas situaciones la discriminación por motivos de sexo se entrelaza con otras formas de discriminación, como las que se basan en la raza, el origen étnico, la casta y el nivel económico, que a veces se manifiestan en las funciones públicas y en las relaciones privadas. Las restricciones a la inmigración y los requisitos rigurosos de residencia a menudo se sustentan en actitudes de discriminación racial y concepciones

Ejemplo de reserva al artículo 9: Argelia

El Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular desea expresar sus reservas en relación con las disposiciones del párrafo 2 del artículo 9 que son incompatibles con las disposiciones del Código de Nacionalidad y del Código de la Familia de Argelia.

El Código de Nacionalidad de Argelia reconoce al niño la nacionalidad de la madre solamente cuando:

- el padre es desconocido o apátrida;
- el niño nace en Argelia de madre argelina y de padre extranjero nacido en Argelia.

Además, un niño nacido en Argelia de madre argelina y padre extranjero que no haya nacido en territorio de Argelia puede, de conformidad con el artículo 26 del Código de Nacionalidad de Argelia, adquirir la nacionalidad de la madre siempre y cuando el Ministerio de Justicia no ponga objeciones.

estereotípicas de la composición de los grupos migrantes y las razones de la migración. Los Estados procuran escoger a quienes consideran extranjeros "deseables".

Las actitudes discriminatorias pueden manifestarse asimismo en otros contextos. Puede existir la sospecha subyacente de que los matrimonios convenidos entre hombres extranjeros y mujeres locales no son "auténticos". Se presume con frecuencia que los hombres que inmigran buscarán trabajo en la fuerza laboral remunerada y que contribuirán a reducir el paro local si ocupan los empleos disponibles o pasarán a ser una carga para el Estado si no encuentran ocupación. Al mismo tiempo, puede que exista la creencia de que corresponde a los hombres configurar a su criterio los elementos constitutivos de la entidad pública (la fuerza laboral, el mercado, las congregaciones religiosas, y las fuerzas del orden) y que la entrada al país de hombres extranjeros que buscan reunirse con sus esposas diluiría la identidad nacional y subvertiría los intereses de la nación. Estas suposiciones explican a menudo la renuencia a permitir que inmigren extranjeros o que adquieran la nacionalidad.

En contraste, con frecuencia se supone que una mujer extranjera que entra a un Estado para contraer matrimonio con un nacional pasará a ser dependiente de su futuro marido, y por lo tanto no es probable que llegue a ser una carga para el Estado. Esto se mani-

fiesta en la tolerancia con que se permite que funcionen las operaciones de novia por correo. Sin embargo, si en este caso la esposa llega a solicitar la asistencia del Estado (por ejemplo, si pide que el Estado la proteja de un marido que la maltrata), tal vez descubrirá que las leyes penales contra el maltrato no se aplican al marido. También puede descubrir que hay obstáculos jurídicos que le impedirían permanecer en el país o tener acceso por ella misma a las prestaciones del Estado.

La nacionalidad de los hijos

Si bien hoy en día la legislación de la mayoría de los Estados consagra el derecho de la mujer a mantener su nacionalidad independiente al contraer matrimonio, en muchos Estados perduran leyes que discriminan entre mujeres y hombres en lo que se refiere a la nacionalidad de los hijos, particularmente en cuanto a la adquisición de nacionalidad por descendencia. La mayoría de los regímenes jurídicos que disponen la adquisición de nacionalidad por descendencia confieren a los hijos la nacionalidad del padre, sin considerar la de su cónyuge. Es menos frecuente que dichos regímenes otorguen automáticamente a los hijos la nacionalidad de una madre casada con un extranjero. En muchos Estados la nacionalidad de la madre se confiere por descendencia sólo cuando es soltera o

cuando el padre es desconocido o es apátrida. Las leyes que desfavorecen así a las mujeres entronizan la primacía de los derechos del hombre sobre los hijos de un matrimonio, sin indagar en el carácter del matrimonio, que puede ser violento o abusivo o haber sido contraído por conveniencia económica.

En su reserva al artículo 9 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que otorga a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos, Egipto explica las razones por las que la legislación del país no permite que una mujer egipcia casada con un extranjero transmita su nacionalidad a sus hijos:

“Esto tiene por objeto impedir que un niño (*sic*) adquiera dos nacionalidades, dado que ello podría perjudicar su futuro. Es evidente que lo más adecuado para el niño es que adquiera la nacionalidad de su padre, y que ello no vulnera el principio de la igualdad entre el hombre y la mujer, dado que, por costumbre, una mujer que se casa con un extranjero acepta que los hijos tengan la nacionalidad del padre”¹⁶.

La explicación refleja la oposición histórica a la doble nacionalidad, pero no presenta evidencia de sus efectos “perjudiciales”. No se dan razones que expliquen por qué la adquisición de la nacionalidad del padre es “lo más adecuado para el niño”, en especial cuando no es probable que el cuidado del niño haya de ser la función primordial del padre. En el caso de Egipto la legislación nacional no permite que una mujer egipcia casada con un extranjero transmita su nacionalidad a sus hijos. En casos extremos, en Estados con leyes similares, los hijos de nacionalidad extranjera que viven con la madre en el Estado de la nacionalidad de ésta pueden estar sujetos a deportación, lo que pondría a la madre ante la disyuntiva de abandonar su país o separarse de sus hijos.

En otras situaciones, una madre cuyos hijos tienen una nacionalidad diferente de la de ella y que no tiene derecho propio a residir en el Estado donde se hallan los hijos puede encontrarse ante impedimentos jurídicos para mantener la custodia de los hijos, o incluso para tener acceso a

ellos, en particular si el matrimonio se ha terminado, por divorcio o por fallecimiento. Si el matrimonio es abusivo, la madre extranjera puede verse obligada a escoger entre permanecer junto al padre y perder a sus hijos. Si la madre tiene la custodia de un hijo o hija luego de la disolución del matrimonio, el padre puede solicitar la posesión del hijo o la hija con el apoyo de su Estado, que es también el Estado de la nacionalidad de los hijos. Si el padre sale del país y se lleva (incluso si secuestra) a los hijos a un Estado donde la madre no tiene derecho de residencia (por ejemplo, el propio Estado del padre), los derechos de acceso de la madre pueden resultar gravemente disminuidos. Si la legislación del propio Estado de la madre

no confiere su nacionalidad a los hijos, ese Estado no podrá ejercer su derecho de protección diplomática para recuperar a los hijos, y verá limitada su autoridad para presentar reclamaciones en nombre de la madre.

Aun cuando la madre y los hijos residan en el Estado de origen de la madre, los hijos pueden tener calidad de extranjeros en virtud de las leyes de ese Estado, por lo que no disfrutarán de acceso pleno a los servicios de educación y salud, ni de derechos de propiedad. En el caso de *Unity Dow*, por ejemplo, los hijos no botsuaneses de la Sra. Dow, nacional de Botswana, que vivían con ella en ese país, no tenían derecho a servicios de educación

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre leyes de nacionalidad

Argelia (2000)

Preocupa al Comité el hecho de que la madre no pueda transmitir su nacionalidad a sus hijos en las mismas condiciones que el padre. La ciudadanía es un derecho fundamental que el hombre y la mujer deben poder ejercer en pie de igualdad.

El Comité recomienda al Estado parte que revise la ley de nacionalidad a fin de ajustarla a las disposiciones de la Convención.

Iraq (2000)

Al Comité le preocupa que el Estado parte haya descartado explícitamente la posibilidad de retirar sus reservas respecto... del artículo... 9.

Al Comité le preocupa que la ley de nacionalidad del Iraq, que se basa en el principio de que todos los miembros de la familia deben poseer la misma nacionalidad y que ninguno puede poseer doble nacionalidad ni perder su nacionalidad, no conceda a la mujer el derecho independiente de adquirir, cambiar o retener su nacionalidad, ni de transmitirla a sus hijos.

Jordania (2000)

Preocupa al Comité que la Ley de Nacionalidad de Jordania impida a las mujeres jordanas transmitir su nacionalidad a sus hijos cuando el marido no es jordano. Ésta es una situación anacrónica en una época en que Jordania avanza decididamente en su desarrollo económico y democrático y cuando cada vez es más común el matrimonio entre personas de distinta nacionalidad.

Marruecos (1997)

En consecuencia, seguían preocupando al Comité las desigualdades profundas que afectaban la condición jurídica y social de la mujer de Marruecos... Las leyes relativas a la sanción del adulterio y la capacidad de transmitir la nacionalidad siguen privilegiando al marido en detrimento de la esposa.

subvencionados por el Estado. Es posible que hermanos y hermanas que viven en un mismo hogar tengan nacionalidades diferentes y, por ende, derechos diferentes. En el mismo caso de *Unity Dow*, la hija mayor de la Sra. Dow, nacida en Botswana en ausencia de matrimonio, tenía derecho a la nacionalidad de ese país y a las prestaciones correspondientes, en tanto que sus hermanos, hijos de la Sra. Dow y su marido estadounidense, no lo tenían. De los conflictos de leyes surgen también otras cuestiones complejas, como la de los principios que utilizan los tribunales para decidir respecto de la legislación aplicable en situaciones en que intervienen diferentes sistemas jurídicos. Cuando las leyes del caso dependen de la nacionalidad es posible que se considere que los diferentes miembros de una misma unidad familiar están sujetos a distintos sistemas jurídicos¹⁷.

Algunos sistemas jurídicos nacionales confieren a los hijos la nacionalidad de la madre con exclusión de la del padre o imponen precondiciones onerosas para otorgar al hijo la nacionalidad del padre, en particular si el hijo ha nacido en otro país de una madre extranjera o si es extramatrimonial¹⁸. En esas disposiciones se reconoce que es probable que sea la madre quien cuide principalmente de los hijos, pero se afianza a la vez la versión estereotipada, basada en la distinción entre los sexos, de las diferentes funciones que tienen la mujer y el hombre como progenitores. También en estas circunstancias las mujeres pueden hacer frente a graves problemas. El Estado del padre puede rechazar las reclamaciones de manutención para los hijos presentadas por una madre extranjera cuyos hijos no ostentan la nacionalidad del padre. Una mujer puede hallarse en una situación de vulnerabilidad dentro su propio Estado por concebir un hijo con un extranjero, en especial si el padre es miembro de una fuerza militar extranjera. Como consecuencia, la madre tal vez deseará migrar al Estado de origen del padre, donde ni la madre ni el hijo tendrán derechos de residencia derivados de la nacionalidad del padre. A la vez, el Estado del padre tal vez tendrá interés en proteger a sus nacionales de posibles responsabilidades paternas. Esta situación puede darse en particular si el

padre es miembro de las fuerzas armadas de su país y el hijo fue concebido durante una campaña militar.

Los hijos que nacen en un Estado del que ni la madre ni el padre son nacionales pueden encontrarse ante otro conjunto de problemas. Los progenitores pueden provenir de Estados diferentes y haber entrado al Estado del nacimiento como trabajadores migratorios, como refugiados o como apátridas. Hay Estados que no otorgan la nacionalidad sobre la base del lugar de nacimiento, y los hijos de trabajadores migratorios, de refugiados o de apátridas que nacen en esos Estados no adquieren automáticamente su nacionalidad por descendencia. Algunos Estados confieren su nacionalidad a los niños nacidos en su territorio, en tanto que se la niegan a los progenitores. En la práctica, la nacionalidad de los hijos se devalúa cuando el derecho de los progenitores a permanecer en el país es incierto.

Superación de las leyes de nacionalidad discriminatorias

El derecho internacional contemporáneo aplica dos enfoques para superar la discriminación por motivos de sexo en las leyes de nacionalidad. Conforme al primero, la situación en que los cónyuges tienen nacionalidades diferentes se aborda reconociendo el derecho de una mujer casada a conservar su nacionalidad, independientemente de la nacionalidad del marido. Igualmente, se procura facilitar la adquisición por cada cónyuge de la nacionalidad del otro, disponiendo requisitos para ello que son más flexibles que los que rigen para otras personas que solicitan la naturalización. Con arreglo al segundo, se procura reducir al mínimo las consecuencias jurídicas de la carencia de nacionalidad, disminuyendo la incidencia de la apatridia y garantizando la protección de los derechos humanos de todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado, sin consideraciones de nacionalidad.

Como se verá, ninguno de estos enfoques es exhaustivo, y surgen problemas tanto en el alcance de la protección jurídica que ofrecen como en su aplicación.

La Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada

El primer tratado internacional en que se abordaban los problemas a que hacen frente las mujeres como consecuencia de las leyes de nacionalidad discriminatorias fue la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1957. Este tratado amplía el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el que se proclama que "toda persona tiene derecho a una nacionalidad" y que "a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad". La Convención obliga a los Estados partes a garantizar que ni la celebración ni la disolución del matrimonio entre nacionales y extranjeros, ni el cambio de nacionalidad del marido, podrán afectar automáticamente a la nacionalidad de la mujer. Los Estados partes tienen también el deber de garantizar que el hecho de que uno de sus nacionales adquiera voluntariamente la nacionalidad de otro Estado, o renuncie a su nacionalidad, no impedirá que la cónyuge conserve la nacionalidad que posee. Asimismo, la Convención dispone que las mujeres extranjeras casadas con nacionales tendrán acceso a "un procedimiento especial de naturalización privilegiada", del que no se benefician los maridos extranjeros de mujeres nacionales.

Los derechos que otorga esta Convención son estrechos y se limitan a establecer la nacionalidad independiente de la mujer casada y a facilitar la naturalización cuando la mujer casada desea adquirir la nacionalidad del marido. En particular, el tratado no aborda la situación del hombre casado que desea adquirir la nacionalidad de la esposa. Por lo tanto, no es de gran utilidad para una pareja que desea residir en el Estado de la nacionalidad de la mujer. Aún más, órganos normativos nacionales e internacionales han estimado que las disposiciones jurídicas internas que en cumplimiento de las obligaciones impuestas por este aspecto de la Convención crean procedimientos de naturalización privilegiada para las esposas extranjeras pero no para los maridos extranjeros, vulneran las garantías de no discriminación e igualdad ante la ley¹⁹. El

carácter del tratado ha sido motivo de controversia. Al tiempo de su formulación, no todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas habían aceptado que el principio de la no discriminación podía prevalecer sobre los intereses soberanos de un Estado, y cuando la Convención fue aprobada por la Asamblea General, 47 Estados votaron a favor, dos se pronunciaron en contra y 24 se abstuvieron. Al 31 de octubre de 2002 sólo 72 Estados habían pasado a ser partes en la Convención.

Los derechos humanos, las leyes y la nacionalidad

Aunque la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada sigue vigente, en la práctica ha sido reemplazada en gran medida por otros instrumentos internacionales, en particular en la esfera de los derechos humanos. Se han invocado cuatro aspectos de la legislación sobre derechos humanos para resolver las dificultades con que tropiezan las mujeres a consecuencia de la aplicación de leyes de nacionalidad, a saber:

- la protección contra la apatridia;
- las garantías generales del respeto de los derechos humanos, incluida la proscripción de la discriminación, la protección de la vida familiar y la libertad de circulación;
- la prohibición específica de toda discriminación contra la mujer en las leyes relativas a la nacionalidad; y
- la protección y promoción de los derechos humanos de los no ciudadanos.

La protección contra la apatridia

Dos tratados internacionales, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, y la Convención para reducir los casos de apatridia, de 1961, abordan la apatridia. En el primero se establecen derechos mínimos para las personas apátridas, en relación, por ejemplo, con el trabajo y las prestaciones, y los Estados partes se obligan a no tratar a los apátridas en forma menos favorable que a los extranjeros en general. En la segunda convención se persigue la reducción de la apatridia. Según algunos comentaristas, sin embargo, ambos tratados adolecen de defectos, son esca-

Comité de Derechos Humanos Observación general 17 (1989)

8. Asimismo, debería prestarse especial atención, dentro del marco de la protección que ha de otorgarse a los niños, al derecho enunciado en el párrafo 3 del artículo 24 que tiene todo niño a adquirir una nacionalidad. Si bien esta disposición responde al objetivo de evitar que un niño reciba menos protección por parte de la sociedad y del Estado como consecuencia de su condición de apátrida, no impone necesariamente a los Estados la obligación de otorgar su nacionalidad a todo niño nacido en su territorio. Sin embargo, los Estados están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas, tanto en el plano nacional como en cooperación con otros Estados, para garantizar que todo niño tenga una nacionalidad en el momento de su nacimiento. A este respecto, no se admite ninguna discriminación, en la legislación interna, en cuanto a la adquisición de la nacionalidad, entre los hijos legítimos y los extramatrimoniales o de padres apátridas o por causa de la nacionalidad de uno de los padres o de ambos padres. En los informes de los Estados partes deberían siempre indicarse las medidas adoptadas para garantizar que los niños tengan una nacionalidad.

sos los Estados que los han aceptado (54 y 26, respectivamente) y no existe un órgano que los promueva o que vigile su aplicación.

La legislación internacional sobre derechos humanos aborda la apatridia de manera más general. En el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se enuncia el derecho de toda persona a una nacionalidad, y se declara que a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad²⁰. De igual forma, en el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, se afirma que todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad²¹. No obstante, en el artículo 24 no se identifica al Estado que debe conferir al niño su nacionalidad. Tampoco se define allí la nacionalidad a la que tiene derecho: la del Estado de su nacimiento, la del Estado de la madre o del padre, o ambas. Igualmente impreciso es el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, en el que se dispone que el niño tendrá derecho [a adquirir una nacionalidad]²².

El Comité de Derechos Humanos, órgano establecido en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para vigilar su cumplimiento, ha esclarecido las disposiciones del artículo 24 del Pacto subrayando que los Estados están obligados a adoptar "medidas apropiadas, tanto en el plano nacional

como en cooperación con otros Estados", para garantizar que todo niño adquiera una nacionalidad en el momento de su nacimiento, sin ninguna discriminación²³. Además, el Comité ha estipulado que los Estados partes en el Pacto deben indicar en sus informes las medidas adoptadas a este respecto.

A escala regional, en el artículo 20.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969²⁴, y en el artículo 6.4 de la Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño, de 1990²⁵, se dispone que toda persona que no tiene derecho a otra nacionalidad adquiere la nacionalidad de su lugar de nacimiento. La Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene también disposiciones que abordan la privación arbitraria de la nacionalidad, fenómeno que ha extendido la apatridia.

La inquietud por la privación arbitraria de la nacionalidad y por la apatridia llevó a la Comisión de Derechos Humanos a exhortar a los Estados, en resoluciones aprobadas en 1998 y 1999, a abstenerse de adoptar medidas y de promulgar leyes que discriminasen por motivos de raza, color, sexo, religión u origen nacional o étnico y menoscabasen el derecho a una nacionalidad, especialmente si hacían apátrida a la persona, y a revocar esas leyes si ya estaban vigentes²⁶. A pedido de esta Comisión, el Secretario General

de las Naciones Unidas recabó de los Estados información sobre sus leyes relativas a la adquisición y privación de la nacionalidad y presentó esta información a la Comisión²⁷. Por su parte, la Comisión de Derecho Internacional ha aprobado un proyecto de artículos sobre la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados y ha recomendado que la Asamblea General lo apruebe en la forma de una declaración. La Asamblea tomó nota del proyecto de artículos en su quincuagésimo quinto período de sesiones, en 2000, e invitó a los gobiernos a presentar comentarios y observaciones sobre la cuestión de una convención en esta materia a fin de que la Asamblea los considerase en 2004²⁸. En el proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional se subrayan el derecho a la nacionalidad, el principio de la no discriminación y la meta de prevenir la apatridia más que de reducirla. En particular, se dispone que se presumirá que las personas que tengan su residencia habitual en un Estado sucesor adquieren la nacionalidad de ese Estado. También se exhorta a los Estados a adoptar todas las medidas apropiadas para permitir que las familias permanezcan unidas o recuperen su unidad.

Discriminación

Puesto que los tratados de derechos humanos no confieren a las personas el derecho a la nacionalidad de un Estado determinado (y a las prerrogativas que derivan de esa nacionalidad), las reclamaciones de derechos humanos relativas a la nacionalidad no se han sustentado en el derecho a la nacionalidad, sino que se han formulado de otras maneras. En la mayoría de los casos, para hacer valer el derecho a una nacionalidad se han invocado disposiciones de derechos humanos que prohíben la discriminación, la vulneración de los derechos de la familia y la denegación de la libertad de circulación. También se han citado otras disposiciones de derechos humanos tales como las que se relacionan con los derechos de los niños.

La mayoría de los tratados internacionales y regionales de derechos humanos contienen disposiciones que prohíben la discriminación, incluso por motivos de sexo, en lo que se refiere a

los derechos garantizados por el instrumento. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen, en sus artículos 26 y 24, respectivamente, disposiciones independientes que prohíben la discriminación y garantizan la igualdad ante la ley. El principio de la no discriminación por motivos de sexo y la garantía de igualdad ante la ley figuran también en las constituciones u otras leyes de muchos Estados. Estos principios se han invocado en casos presentados en los planos internacional, regional y nacional y en los que se ha alegado que la aplicación de leyes de nacionalidad discriminatorias ha tenido consecuencias adversas.

En uno de los primeros de estos casos, *In re Aumeeruddy-Cziffra c. Mauricio*²⁹, veinte mujeres de Mauricio presentaron al Comité de Derechos Humanos, conforme al Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, una petición en la que alegaban que la Ley enmendada de inmigración de Mauricio de 1977 y la Ley de deportación de 1977 eran discriminatorias porque limitaban el derecho de los maridos extranjeros, aunque no el de las esposas extranjeras, a adquirir la calidad de residente de Mauricio, y que ello contravenía las obligaciones jurídicas que Mauricio había contraído al ratificar el Pacto. El Comité concluyó que si bien Mauricio podía tener razones justificadas para restringir el acceso de extranjeros a su territorio, y podía expulsarlos por motivos de seguridad, la legislación que imponía tales restricciones a los maridos extranjeros de mujeres nacionales de Mauricio, pero no así a las esposas extranjeras de nacionales mauricianos, era discriminatoria y no se podía justificar. Se solicitó a Mauricio que revisara su legislación a fin de eliminar los aspectos discriminatorios y de alinearla con sus obligaciones en virtud del Pacto, y que adoptara medidas correctivas para las víctimas de las violaciones.

A solicitud del Gobierno de Costa Rica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró también un posible caso de discriminación en leyes de nacionalidad en su opinión consultiva de 1984 sobre la *Propuesta de modificación de la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la*

*Naturalización*³⁰. Una propuesta disponía un trato preferente para las mujeres extranjeras casadas con nacionales costarricenses, al permitirles la naturalización si perdían su nacionalidad al casarse o si manifestaban el deseo de adquirir la nacionalidad costarricense luego de estar casadas dos años con costarricense y de residir durante ese mismo período en Costa Rica. No se otorgaban las mismas prerrogativas a los hombres extranjeros casados con nacionales costarricenses.

La Corte observó que la enmienda propuesta se fundamentaba en el principio de la unidad familiar. Consideró que este criterio descansaba en el postulado de que los miembros de la familia debían ostentar la misma nacionalidad y en la noción de la potestad paterna, en virtud de la cual la legislación otorgaba facultades privilegiadas al marido para fijar el domicilio familiar y administrar los bienes comunes. De este modo, según concluyó la Corte, el privilegio femenino que se establecía en la enmienda propuesta se presentaba como "una consecuencia de la desigualdad conyugal"³¹ y contravenía el artículo 17.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que disponía la igualdad de derechos y responsabilidades en el matrimonio, y el artículo 24 del mismo instrumento, que establecía la igualdad ante la ley.

La Corte consideró también una propuesta variante que se aplicaría a toda persona extranjera casada con costarricense y concluyó que ésta se fundamentaba en la igualdad de los cónyuges y era compatible, por tanto, con la Convención. Esta parte de la opinión de la Corte subraya las limitaciones del planteamiento basado en la igualdad. Siempre que las leyes del Estado se apliquen sin discriminación, las garantías de igualdad ante la ley no impiden que el Estado imponga a todos los cónyuges extranjeros, sin ninguna distinción discriminatoria, condiciones más rigurosas para la naturalización o el ejercicio de derechos tales como los de entrada y residencia. En efecto, en respuesta al resultado favorable que se logró con una impugnación basada en evidencias de discriminación por motivos de sexo, el Gobierno del Reino Unido enmendó los reglamentos de inmigración a fin de imponer a las esposas extranjeras que

deseaban reunirse con sus maridos residentes en el Reino Unido condiciones tan rigurosas como las que se imponían a los maridos extranjeros que deseaban reunirse con sus esposas³².

En dictámenes de instituciones establecidas con arreglo a la Convención europea sobre derechos humanos y libertades fundamentales se han señalado también las limitaciones de los planteamientos que se sustentan en la prohibición de la discriminación, tanto en el contexto de la Convención europea como en un plano más general. En *Familia K y W c. los Países Bajos* (1985)³³, los demandantes, una mujer neerlandesa y su marido extranjero, alegaron que habían sido víctimas de discriminación en el goce de la vida familiar, en contravención de los artículos 14 y 8 de la Convención, que prohíben la discriminación en el ejercicio de los derechos que garantiza ese tratado y establecen el derecho al respeto de la vida familiar, porque una disposición legislativa de los Países Bajos que permitía a las esposas extranjeras de ciudadanos neerlandeses adquirir la nacionalidad neerlandesa haciendo una declaración de su deseo de adquirirla ante el alcalde local, no se aplicaba igualmente a los maridos extranjeros de ciudadanas neerlandesas. Si los maridos extranjeros hubiesen podido acogerse a esta disposición, el esposo del caso habría obtenido la nacionalidad neerlandesa y las autoridades no habrían podido deportarlo de los Países Bajos como extranjero indeseable. La Comisión Europea concluyó que, como la Convención europea no consagraba el derecho a la nacionalidad, no era procedente invocar su artículo 14 para establecer un derecho a igualdad en las leyes de nacionalidad. La Comisión decidió, sin embargo, que la exclusión de una persona de un Estado donde residían sus parientes cercanos podía constituir una injerencia en el ejercicio del derecho a la vida familiar y, por consecuencia, una violación del artículo 8. No obstante, tal derecho no era absoluto y estaba sujeto a injerencia por parte de las autoridades públicas de conformidad con la ley cuando ello era necesario en una sociedad democrática para la prevención del desorden y la delincuencia, la protección de la salud y la moral o la protección de los derechos y libertades de otros. En

el caso citado se estimó que la injerencia resultante de la deportación del marido se justificaba, ya que éste había sido condenado por tráfico de heroína y declarado extranjero indeseable conforme a la Ley de extranjería.

El derecho al respeto de la vida familiar

El caso de *Familia K y W* subraya las posibilidades que ofrece el ejercicio del derecho al respeto de la vida familiar como vehículo para resolver problemas resultantes de disposiciones legislativas sobre la nacionalidad. En *Abdulaziz, Cabales y Balkandali c. el Reino Unido*³⁴, la Comisión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideraron una disposición de los reglamentos de inmigración del Reino Unido que condicionaba el permiso de entrada al Reino Unido del novio o del marido extranjero de una mujer extranjera residente legal en el país (para reunirse con ella), a que ésta hubiese adquirido la ciudadanía del Reino Unido, hubiese nacido allí o tuviese por lo menos un progenitor nacido en la isla. En cambio, la esposa o novia extranjera de un hombre extranjero que se hubiese instalado legalmente en el Reino Unido podía entrar al país a reunirse con él y residir allí sin restricciones.

Reconociendo que el reglamento era discriminatorio, el Reino Unido presentó datos estadísticos y sociales para exponer las razones que justificaban la adopción de medidas restrictivas contra la entrada de maridos y novios extranjeros de mujeres que tenían derechos de residencia en el Reino Unido y demostrar que esas medidas eran razonables y proporcionadas al fin perseguido, que era proteger el mercado laboral interno en una época de elevado paro laboral. Puesto que los hombres eran más propensos a buscar trabajo remunerado que las mujeres, alegó el Gobierno, la inmigración masculina tendría mayor impacto en la situación del empleo que la femenina, y las restricciones a la entrada de hombres extranjeros aminorarían las presiones sociales resultantes de la inmigración. Si bien se consideró que la protección del mercado laboral interno era un interés legítimo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluyó que este fin no podía justificar la distinción por motivos de sexo que se hacía en la legislación. Se sostuvo

que la legislación no guardaba proporción con el propósito pretendido y que las razones aducidas para explicar la diferencia en el trato de mujeres y hombres no eran de peso suficiente para justificar su incompatibilidad con la Convención. En apoyo de esta conclusión, el Tribunal señaló que "la promoción de la igualdad de los sexos es hoy en día una meta principal de los Estados miembros del Consejo de Europa. Esto significa que tendrían que aducirse razones de mucho peso para que una diferencia de trato por motivos de sexo pudiese juzgarse compatible con la Convención"³⁵.

Aunque en el caso *Abdulaziz* se alegó discriminación por motivos de sexo en el ejercicio del derecho al respeto de la familia y a la vida privada, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluyó que los reglamentos no menoscababan el respeto a la vida familiar en sí, porque las mujeres demandantes estaban o debían haber estado informadas de los efectos de las normas legislativas. Además, no habían demostrado que existiesen impedimentos para que llevasen una vida familiar en sus propios Estados o en los de sus maridos. No obstante, el derecho a la vida familiar consagrado en el artículo 8 de la Convención europea se ha invocado en otros casos para hacer valer los derechos de entrada y de residencia, y prerrogativas conexas, de cónyuges extranjeros.

En *Berrhab c. los Países Bajos*³⁶, el permiso de residencia de un hombre extranjero que había estado casado con una nacional neerlandesa no fue renovado cuando la pareja se divorció, y el marido fue detenido y se ordenó su deportación. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos decidió que cuando un no nacional tiene auténticos lazos familiares en el Estado del que se ha ordenado su deportación, y la deportación comprometería el mantenimiento de esos lazos, la deportación se justificaría sólo si la injerencia en la vida familiar no es excesiva en comparación con el interés de proteger al público. En este caso el marido era el tutor auxiliar de la hija que había tenido con su ex esposa y ejercía regularmente su derecho de visitar a su hija. Además, no había sido declarado culpable de ningún delito penal. Por tanto, se consideró que la orden de deportación violaba el derecho a

la vida familiar establecido en el artículo 8 de la Convención.

Igualmente, en *Beldjoudi c. Francia*³⁷, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró la demanda de una mujer francesa contra la deportación de su marido extranjero en la que alegaba que ésta violaría el derecho a la vida familiar. Aunque había sido declarado culpable de varios delitos penales en los diez años anteriores, el marido había nacido en Francia, había prestado servicio en las fuerzas armadas francesas y todos sus parientes cercanos habían residido en Francia durante varios decenios. Dadas las circunstancias, el Tribunal sostuvo que la deportación no guardaría proporción con el legítimo fin perseguido y que, por tanto, violaría el derecho tanto de la mujer como del marido a la vida familiar. En este caso un magistrado planteó el concepto de "extranjeros integrados", que debían asimilarse a los nacionales en razón de su larga y establecida vida familiar.

El derecho a la vida familiar da margen para remediar desventajas resultantes de leyes discriminatorias en materia de nacionalidad, inmigración y cuestiones afines. No obstante, no establece expresamente el derecho de una persona a la nacionalidad y la ciudadanía. Como revelan las decisiones alcanzadas en los casos citados, en que se invocaba este derecho, por lo general el derecho a la vida familiar no es absoluto y con frecuencia tiene como contrapeso el interés del Estado por mantener el orden público o prevenir la delincuencia³⁸. Así, cuando se determina que la presencia de cónyuges extranjeros compromete el orden público, como en los casos en que han sido declarados culpables de delitos penales, el interés del Estado generalmente prevalece sobre el derecho a la vida familiar. Por otra parte, un planteamiento basado en el derecho a la vida familiar podría dar lugar a que una esposa se viera presionada a mantener la vida familiar incluso en perjuicio de sus intereses.

Libertad de circulación

En algunos casos se ha utilizado el derecho a la libertad de circulación como vehículo para superar desventajas resultantes de la aplicación de leyes de nacionalidad. En *Rattigan y otros c.*

*Director de Inmigración, Zimbabwe y otros*³⁹, la Corte Suprema de Zimbabwe concluyó que en la práctica la denegación de permisos de residencia y de trabajo a los maridos extranjeros de mujeres zimbabwenses violaba el derecho de las esposas a circular libremente por Zimbabwe, a residir en cualquier parte del territorio nacional y a entrar al país o a salir de él, ya que podría obligarlas a escoger entre permanecer en Zimbabwe sin sus maridos y vivir con ellos en otro lugar. De igual modo, en *Salem c. Director de Inmigración y otro*⁴⁰, la Corte Suprema de Zimbabwe concluyó que el derecho de una mujer zimbabwense a la libertad de circulación comprendía el derecho de su marido extranjero a obtener empleo o desempeñar una actividad remunerada en Zimbabwe, porque si se negaba al marido la entrada o el permiso de trabajo la esposa se vería forzada a salir de Zimbabwe para vivir con su marido.

También en el caso de *Unity Dow*, el Tribunal de Apelaciones de Botswana reconoció que, además de ser discriminatoria, la Ley de ciudadanía coartaba el derecho de libre circulación de la Sra. Dow: sólo podía entrar a Botswana con sus hijos no nacionales cuando la acompañara su marido, porque ellos tenían la nacionalidad de éste (en consecuencia sólo podían viajar con el pasaporte de él). En su calidad de ciudadana de Botswana (y portadora de un pasaporte botswanés) ella podía salir del país y regresar a él por cuenta propia, pero en la práctica las restricciones a que estaba sujeto el ingreso de sus hijos no nacionales limitaban su libertad de circulación.

Otros derechos

Entre otras normas de derechos humanos que han utilizado los tribunales para remediar los efectos discriminatorios de las leyes de nacionalidad se cuentan también las que se relacionan con los derechos del niño. Como se ha señalado más arriba, diversos tratados de derechos humanos, incluidos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre los Derechos del Niño, han servido de base para las decisiones respectivas. En 1997, en el caso de *Benner c. el Secretario de Estado del Canadá*⁴¹, la Corte Suprema del Canadá concluyó que las disposiciones en que se preveía para quienes

solicitaban la nacionalidad sobre la base de la ciudadanía canadiense de la madre un trato diferente del que se daba a quienes la solicitaban sobre la base de la ciudadanía canadiense del padre contravenían las normas sobre igualdad que contenía la Constitución. Las disposiciones sobre nacionalidad que consideró la Corte facultaban a los hijos de padre canadiense nacidos fuera del Canadá para adquirir la nacionalidad mediante la inscripción dentro de un plazo determinado. El demandante en este caso había nacido en los Estados Unidos de madre canadiense y padre con ciudadanía estadounidense. A las personas nacidas fuera del Canadá de madre canadiense se les exigía que solicitasen la nacionalidad canadiense, y el procedimiento de postulación incluía la verificación de antecedentes penales y de seguridad y la prestación de un juramento. Si se comprobaba que un solicitante había sido objeto de una acusación penal no se le permitía prestar el juramento y adquirir la ciudadanía canadiense hasta que se hubiese resuelto la acusación. Si la persona solicitante había sido declarada culpable de un delito encausable no podía adquirir la ciudadanía canadiense hasta que hubiesen transcurrido tres años a partir de la declaración de culpabilidad, y algunos delitos imposibilitaban en absoluto la adquisición de la ciudadanía.

El gobierno canadiense alegó que cualquier discriminación resultante de las disposiciones de nacionalidad recaía sobre la madre del demandante y no sobre éste, de manera que el demandante no podía impugnar las disposiciones por la vía de la garantía constitucional contra la discriminación por motivos de sexo. Este argumento fue rechazado, concluyendo la Corte Suprema que había una conexión entre los derechos del demandante y la distinción que se hacía entre mujeres y hombres en las disposiciones sobre nacionalidad. El derecho del Sr. Benner a la nacionalidad dependía de cuál de sus progenitores, la mujer o el hombre, era canadiense, y por lo tanto él era el destinatario de las disposiciones y la persona con el mayor interés en impugnar su constitucionalidad. Además, dado el singular vínculo que existía entre progenitores e hijos, la Corte consideró procedente ampliar la categoría de quienes podían

alegar discriminación por motivos de sexo en este contexto. La Corte subrayó que cuando “algo tan íntimamente ligado a la persona solicitante, y tan completamente fuera de su gobierno, como el hecho de que sea su madre o su padre quien tenga nacionalidad canadiense” puede restringir su acceso a beneficios tales como la nacionalidad, la persona solicitante puede invocar las garantías constitucionales de igualdad⁴².

Las constituciones de algunos Estados contienen garantías particulares que también han sido eficaces en este contexto. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica ha decidido que todo arbitrio para negar el permiso de residencia temporal a una persona casada con un nacional o un residente permanente de Sudáfrica que desea residir permanentemente en el país violaría el derecho constitucional de esa persona a la dignidad, porque afectaría adversamente su capacidad para lograr su realización personal a través de su relación con su cónyuge, y en particular su posibilidad de dar efecto a su matrimonio mediante la cohabitación⁴³.

Estos casos dan prueba de la originalidad judicial con que se ha procurado resolver los problemas causados por las leyes de nacionalidad, pero son escasas las decisiones judiciales en que esta discriminación se ha confrontado directamente. Otras decisiones han vinculado esa discriminación con otros derechos, como los que se relacionan con la vida familiar y la libertad de circulación. Cuando el derecho invocado es el de la vida familiar se afianzan los conceptos tradicionales de la función de la mujer dentro de la familia, así como del carácter de la familia. A la vez, con esto se excluye la consideración de los derechos de nacionalidad de las mujeres solteras, o de las mujeres en situaciones familiares no tradicionales. En muchos casos (*Unity Dow, Aumeeruddy-Cziffra, Abdulaziz, Cabales y Balkandali*) las desventajas afectan a la persona extranjera que desea entrar a un Estado (o permanecer allí), pero derivan de la discriminación contra las mujeres nacionales. De más beneficio para las mujeres pueden ser los razonamientos que se fundamentan en el derecho a la libre circulación. En éstos la familia deja de ser el centro de atención y se rechaza el argumento, que se

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979

Artículo 9.1: Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.

Artículo 9.2: Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

presenta a menudo, de que la libertad de circulación de la mujer no se coarta si a ésta le es posible trasladarse al Estado de la nacionalidad del marido; es decir, la presunción de que la mujer adquiere la nacionalidad del marido y acepta su lugar de residencia. Dentro de una familia, las diferencias de nacionalidad pueden dar lugar a diferencias en los derechos de residencia; cuando se confirma la libertad de circulación se entiende que se permite la circulación, y la residencia, en todos los Estados del caso.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Uno de los aspectos esenciales en el campo de la legislación sobre derechos humanos es la elaboración del postulado de la no discriminación. Entre todos los tratados de derechos humanos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer contiene en su artículo 9 la prohibición más explícita de la discriminación por motivos de sexo en las leyes de nacionalidad. En este artículo se requiere que los Estados partes otorguen a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Se dispone que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido cambiarán la nacionalidad de la esposa, la convertirán en apátrida o la obligarán a adoptar la nacionalidad del cónyuge. En virtud del artículo 9 también deben otorgarse a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

El artículo 9 no garantiza a la mujer el derecho a escoger su nacionalidad ni la de sus hijos, pero le otorga derechos iguales a los del hombre en estas materias. Así, si un Estado que es parte en la Convención niega a ambos progenitores la facultad de transmitir su nacionalidad por descendencia, disponiendo que la nacionalidad derivará más bien del lugar de nacimiento, una mujer nacional de ese Estado, casada con un extranjero, que da a luz un hijo fuera su Estado nacional, no podrá conferir al hijo su nacionalidad.

El gran número de reservas y declaraciones interpretativas que se han hecho con respecto a los párrafos 1 o 2, o con respecto a ambos, del artículo 9 han afectado adversamente el alcance de sus disposiciones. Al 31 de octubre de 2002 habían hecho reservas al artículo 9 Argelia, Bahamas, Bahrein, Chipre, Egipto, Iraq, Jordania, Kuwait, el Líbano, Malasia, Marruecos, la República Popular Democrática de Corea y Túnez. En su reserva a la Convención, Singapur indica que, por ser geográficamente uno de los países más pequeños del mundo, y uno de los más densamente poblados, se “reserva el derecho a aplicar las leyes y condiciones que rigen la entrada a su territorio, la permanencia, el empleo y la salida de dicho territorio de aquellos que en virtud de las leyes de Singapur no tienen el derecho a entrar y permanecer indefinidamente en Singapur, y la concesión, la adquisición y la pérdida de la ciudadanía de las mujeres que han adquirido esa ciudadanía por matrimonio y de los hijos nacidos fuera de Singapur”. En una declaración explicativa hecha con motivo de la ratificación de la Convención, Turquía indica también que su legislación nacional pertinente no está en conflicto

con el artículo 9, pues el propósito de las disposiciones internas es evitar la apatridia⁴⁴. Algunos Estados, entre ellos Fiji, Irlanda, Liechtenstein, el Reino Unido, la República de Corea y Tailandia, han retirado reservas que habían hecho al artículo 9 al momento de la ratificación.

Además de las reservas y declaraciones relacionadas explícitamente con el artículo 9, algunos Estados han hecho reservas más generales que podrían afectar los derechos de nacionalidad de las mujeres. Entre estas últimas se incluyen las que supeditan la Convención a la legislación o religión nacional, presentadas, por ejemplo, por Arabia Saudita, Mauritania y Pakistán. Aún más, algunos Estados que han aceptado la Convención sin reservas mantienen leyes de nacionalidad discriminatorias, en tanto que, por otra parte, el tratado no crea ninguna obligación para los que no lo han ratificado ni se han adherido a sus disposiciones.

Varios Estados partes en la Convención, entre ellos Alemania, Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, México, Noruega, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido y Suecia, han presentado objeciones y comunicaciones con respecto a esas reservas y declaraciones, pero ningún Estado ha llegado a indicar que la Convención no está en vigor entre él y los Estados que han hecho las reservas.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer habitualmente indaga sobre las reservas y declaraciones cuando examina informes de los Estados que las han hecho. En sus comentarios finales sobre los informes, el Comité ha caracterizado sistemáticamente las leyes de nacionalidad discriminatorias como un impedimento para la realización de los derechos humanos de las mujeres. En su Recomendación general No. 21, sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, ha explicado también que la denegación de la nacionalidad impide que las mujeres participen plenamente en la sociedad. La entrada en vigor del Protocolo Facultativo de la Convención, de 22 de diciembre de 2000, que faculta al Comité para considerar comunicaciones individuales, permitirá que el Comité sirva de foro para la elaboración de jurisprudencia y de una interpretación contextual del artículo 9 de la Convención sobre la base de reclamaciones

individuales. Al 31 de octubre de 2002 habían aceptado el Protocolo Facultativo 47 Estados, dando así a las mujeres de esos Estados la posibilidad de elevar peticiones al Comité con respecto a violaciones del artículo 9.

Los derechos humanos de los no ciudadanos

Otro sector importante en que la legislación sobre derechos humanos puede promover los derechos de la mujer es el de la consolidación de las obligaciones de los Estados respecto de los derechos humanos de los no nacionales y el consiguiente aminoramiento de algunos de los efectos adversos de la no ciudadanía y la apatridia. Las normas de los tratados internacionales y regionales de derechos humanos se aplican a todas las personas dentro del territorio de un Estado, y no sólo a los nacionales del Estado parte⁴⁵.

Las dificultades particulares a que hacen frente quienes trabajan fuera de su Estado de nacionalidad en calidad de trabajadores migratorios constituyeron el trasfondo para la elaboración de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada por la Asamblea General en 1990. Esta Convención, que es aplicable a todos los trabajadores migratorios y sus familiares, postula la no discriminación con respecto a los derechos de esos trabajadores y el reconocimiento de sus derechos humanos fundamentales, y la igualdad de tratamiento de nacionales y trabajadores mi-

gratorios en lo referente a los derechos relativos al trabajo. Al 31 de octubre de 2002, habían pasado a ser partes en la Convención 19 Estados, y faltaba una ratificación más para que entrara en vigor.

Típicamente, en la mayoría de los países las trabajadoras migratorias encuentran empleo temporal en el mercado laboral no estructurado, y "realizan tareas domésticas, industriales o agrícolas o trabajan en el sector de los servicios"⁴⁶. Las más de las veces estas trabajadoras tienen visados especiales que exigen que trabajen con los empleadores que las auspician. Si dejan al empleador, aun cuando éste las haya maltratado, pierden el empleo y la condición de inmigrante legal. Muchas mujeres que emigran porque se les ha prometido trabajo como empleadas domésticas, como camareras o en el mundo del espectáculo son obligadas a prostituirse. Como a menudo son inmigrantes ilegales o indocumentadas, esas mujeres son vulnerables a graves abusos. La particular vulnerabilidad de las trabajadoras migratorias a la violencia se ha abordado en resoluciones aprobadas por la Asamblea General, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y la Comisión de Derechos Humanos. La situación de las trabajadoras migratorias y su vulnerabilidad a la violencia se consideró también en el vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, "La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI", celebrada en Nueva York del 5 al 9 de junio

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general No. 21: La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares (CEDAW, 13º período de sesiones, 1992)

6. La nacionalidad es esencial para la plena participación en la sociedad. En general, los Estados confieren su nacionalidad a los que nacen en el país. La nacionalidad también puede adquirirse por el hecho de residir en un país, o concederse por razones humanitarias, como en el caso de la apatridia. Una mujer que no posea la ciudadanía carece de derecho de voto, no puede ocupar cargos públicos y puede verse privada de prestaciones sociales y del derecho a elegir su residencia. Una mujer adulta debería ser capaz de cambiar su nacionalidad y no se la debería privar arbitrariamente de ella como consecuencia del matrimonio o de la disolución de éste o de que el marido o el padre cambie de nacionalidad.

de 2000, y en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que tuvo lugar en Durban del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001⁴⁷.

La protección de la fuerza de trabajo migratoria debe ser de interés tanto para los Estados de origen como para los de destino, porque buena parte de la migración laboral no resulta solamente de decisiones individuales sino también, en muchos casos, de la política estatal. Algunos Estados alientan la entrada de trabajadores para que sirvan durante un plazo corto como mano de obra temporal, de manera que alivien la escasez de mano de obra y sirvan para promover la inversión empresarial mediante el suministro de una fuerza de trabajo de bajo coste (a menudo femenina). Otros Estados facilitan la salida de sus nacionales a trabajar en el extranjero como parte de su política de desarrollo económico. Con esto se aminora la desocupación interna y se alivia la pobreza con la llegada de las remesas que envían esos trabajadores migratorios (en especial cuando son giros en moneda fuerte).

Con frecuencia, los Estados de origen se han resistido a adoptar medidas para reducir la vulnerabilidad de sus trabajadores migratorios, por ejemplo, a través de la instrucción sobre derechos humanos y la enseñanza de idiomas, y a proteger a sus nacionales cuando son víctimas de abusos en el exterior que las autoridades del Estado de acogida no están dispuestas a remediar. Tal vez temen que ese Estado deje de acoger a la fuerza de trabajo migratoria o va a considerar que la persona damnificada es una malhechora, como pudiera suceder en el caso de la trata de mujeres.

La Convención sobre los trabajadores migratorios dispone la protección de los derechos humanos básicos de los trabajadores migratorios y, lo que es de particular importancia, de sus familiares. El artículo 29 de la Convención recoge normas de la Convención sobre los Derechos del Niño al disponer que todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a recibir un nombre, al registro de su nacimiento y a una nacionalidad, pero no aborda la cuestión de qué Estado debe conferir la nacionalidad (el del lugar de nacimiento, el Estado de nacionalidad de

la madre, el país de la nacionalidad del padre...). Son más detallados los derechos que se otorgan a los trabajadores migratorios cuya presencia en el Estado de empleo es "documentada" o "regular". La Convención no confiere nacionalidad ni derechos ciudadanos a estas personas, pero intenta dar alguna medida de continuidad a su residencia. Para ello, en el artículo 44.2 se requiere que los Estados partes tomen las medidas apropiadas dentro de la esfera de su competencia "para facilitar la reunión de los trabajadores migratorios con sus cónyuges o con aquellas personas que mantengan con el trabajador migratorio una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, al igual que con sus hijos solteros menores de edad". También deben garantizarles la igualdad de trato con los nacionales en relación con diversos derechos, incluidos el acceso a la educación, a la salud y a algunos servicios sociales. En caso del fallecimiento o de la disolución del matrimonio de un trabajador migratorio, el Estado de empleo se compromete a considerar favorablemente la posibilidad de autorizar a los familiares que residen dentro del Estado a permanecer en él.

Si bien la Convención procura remediar algunas de las desventajas que afectan a las mujeres en las materias citadas más arriba, no confiere ningún derecho de ciudadanía como tal. Además, pese a que se requieren sólo 20 ratificaciones para su entrada en vigor, al 31 de octubre de 2002 sólo había sido objeto de ratificación o adhesión por parte de 19 Estados, principalmente Estados que exportan trabajadores migratorios. La Declaración de la Asamblea General sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven⁴⁸ contiene un catálogo de los derechos fundamentales de los extranjeros, incluido el derecho del cónyuge de una persona extranjera que resida legalmente en el territorio de un Estado a acompañarla y a reunirse y permanecer con ella. La Declaración, sin embargo, no tiene el carácter obligatorio de un tratado.

La vulnerabilidad de las mujeres a la violencia y el abuso a consecuencia de su doble marginación como mujeres y como migrantes también ha sido tema de resoluciones de la Asamblea General⁴⁹, de la Comisión de Derechos Humanos y de

la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, y de informes del Secretario General, en especial los relacionados con la prevención del delito y la justicia penal⁵⁰. Su continua preocupación por la difícil situación de los trabajadores migratorios llevó en 1999 a la Comisión de Derechos Humanos a nombrar una Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, con el mandato de que examinase "los medios necesarios para superar los obstáculos a la protección plena y efectiva de los derechos humanos de este grupo vulnerable, incluso los obstáculos y las dificultades para el regreso de los migrantes que no poseen documentos o se encuentran en una situación irregular..."⁵¹. En el mandato se instaba expresamente a la Relatora Especial a "tener en cuenta una perspectiva de género al solicitar y analizar la información, así como prestar atención a la incidencia de múltiples casos de discriminación y violencia contra las mujeres migrantes". Como es evidente, la violencia sexual puede dar lugar al nacimiento de niños, y esto lleva a las cuestiones de nacionalidad de los hijos que se han tratado más arriba. En su primer informe la Relatora Especial, la Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, señaló que la Convención sobre los trabajadores migratorios podía constituir un importante instrumento de protección si llegase a entrar en vigor. En el informe se estimó que los problemas cotidianos a que hacían frente las mujeres migrantes que eran víctimas de violencia por razones de género y que no eran atendidas por las autoridades eran motivo de profunda preocupación y requerían la adopción de medidas efectivas.

Otros marcos conceptuales

Nacionalidad doble y múltiple

Cuando dos personas de nacionalidades diferentes contraen matrimonio y tienen hijos, o si tienen hijos extramatrimoniales, pueden surgir problemas complejos en lo referente a la adquisición y conservación de la nacionalidad. Las leyes de nacionalidad formuladas a comienzos del

siglo XX concebían la población en una situación estática. Criterios tales como el de la nacionalidad dependiente de la mujer desfavorecen a las mujeres. Varios Estados han promulgado ahora normas más flexibles respecto de la nacionalidad de las mujeres que se casan con extranjeros, que les permiten conservar su propia nacionalidad, pero otros Estados aún no lo han hecho.

Las restricciones prácticas que se han impuesto a la circulación y a las posibilidades de residencia de progenitores e hijos con diferentes nacionalidades han exigido que la relación entre los individuos y el Estado se reexamine desde puntos de vista nuevos. Por ejemplo, el derecho internacional ha procurado reducir al mínimo la apatridia porque los apátridas no tienen derechos de residencia en Estado alguno, y ningún Estado tiene derecho a ofrecerles protección en caso de abuso. Los tratados sobre derechos humanos pretenden reducir la posible apatridia afianzando el derecho de toda persona a una nacionalidad. No obstante, estos tratados remedian sólo parcialmente la situación porque no definen cómo se ha de ejercer este derecho. En este contexto, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha resuelto que la privación arbitraria de la nacionalidad por motivos raciales, nacionales, étnicos, religiosos o de sexo constituye una violación de los derechos humanos.

Hasta el fin del siglo XX, muchos Estados rechazaban la posibilidad de permitir que un individuo tuviese naciona-

lidad doble o múltiple, considerando que una persona no podía ser ciudadana leal de más de un Estado. La idea de la nacionalidad doble o múltiple se ha venido aceptando ahora en creciente medida, y varios Estados han separado el concepto de la nacionalidad del criterio de la entidad estatal única y promulgado disposiciones legislativas que instituyen la doble nacionalidad. Al permitir la nacionalidad doble (o incluso múltiple) se realiza para los individuos afectados la realización de los derechos que derivan de las nacionalidades del caso con arreglo al derecho internacional e interno. Los cónyuges con nacionalidades diferentes también adquieren más libertad para circular y para escoger el lugar donde residirán juntos.

La Convención europea sobre la nacionalidad, de 1997, establece un código para la doble nacionalidad. En la Convención se trata la legislación sobre nacionalidad desde el punto de vista de dos principios: el de la prevención de la apatridia y el de la igualdad, y el logro de la igualdad se persigue preservando a la vez la vida familiar. La Convención define la forma en que se ha de otorgar la nacionalidad y previene la privación arbitraria de la nacionalidad. En el artículo 6.1.a se dispone que todo Estado parte otorgará su nacionalidad a los hijos de un progenitor nacional nacidos dentro del Estado, y en el artículo 6.4 se prevé que el Estado parte "facilitará en su derecho interno la adquisición de su nacionalidad" por los cónyuges de sus nacionales y por los hijos de sus nacionales que no sean ya nacionales por

nacimiento. Por el artículo 14.1 se requiere que los Estados permitan la doble nacionalidad en el caso de cónyuges e hijos que han adquirido automáticamente más de una nacionalidad por efecto de la ley, y el artículo 15 faculta a los Estados para permitir en forma general la doble nacionalidad. De esta manera, los problemas que se supone presenta la doble nacionalidad se reducen a una cuestión de coordinación. Los miembros de una familia pueden optar por mantener la doble nacionalidad, con lo que la familia tendrá una nacionalidad común, asegurará su derecho de residencia, no estará sujeta a la deportación y tendrá acceso a los beneficios correspondientes, sin que ninguno de los cónyuges deba sacrificar su nacionalidad.

Ciudadanía supranacional

En otro modelo, también de origen europeo, la ciudadanía se vincula a una entidad supranacional, en este caso la Unión Europea. Esta visión se basa en la definición de una persona como europea, además de nacional de un Estado individual. En el artículo 8 del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), de 1992, se dispone que los nacionales de los Estados individuales de la Unión serán ciudadanos de la Unión⁵². Al presente, los atributos de la ciudadanía europea se limitan al derecho a circular y residir libremente en el territorio de cualquier Estado de la Unión; el derecho a acogerse, fuera del territorio de los Estados de la Unión, a la protección de las autoridades diplomáticas de cualquier Estado miembro; el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo. El concepto de la ciudadanía europea no es independiente del de la ciudadanía nacional, ya que esa ciudadanía se otorga exclusivamente a los nacionales de Estados miembros de la Unión. En consecuencia, no se menoscaba la soberanía de los Estados miembros con respecto a las leyes de soberanía, y la ciudadanía europea pone de relieve la exclusión de aquellos a quienes se deniega la nacionalidad de todos los Estados de la Unión, incluidos los trabajadores migratorios y, en algunos casos, sus hijos.

Convención europea sobre nacionalidad, 1997

Artículo 4.d: Ni el matrimonio ni la disolución del matrimonio entre nacionales de un Estado Parte y extranjeros, ni el cambio de nacionalidad por parte de uno de los cónyuges durante el matrimonio, afectará automáticamente la nacionalidad del otro cónyuge.

Artículo 5: No discriminación

1. Los reglamentos de los Estados Partes relativos a la nacionalidad no contendrán distinciones ni incluirán prácticas que tengan por efecto la discriminación por motivos de sexo, religión, raza, color u origen nacional o étnico.

2. Cada Estado Parte se guiará por el principio de la no discriminación entre sus nacionales, ya sea que hayan adquirido la nacionalidad por nacimiento o ésta les haya sido conferida subsiguientemente.

Conclusiones y recomendaciones

En el presente número de *La Mujer en el 2000 y después* se han perfilado casos en los que la desigualdad en el otorgamiento y la conservación de la nacionalidad plantean dificultades particulares para los cónyuges con nacionalidades diferentes. Los tratados sobre derechos humanos contienen normas internacionales de derechos humanos cuyo fin es remediar estas desigualdades, en especial el artículo 9 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979. De los fallos judiciales pertinentes se desprende la forma en que estas normas pueden utilizarse para impugnar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres. No obstante, persisten muchos impedimentos para la aplicación efectiva de las normas de derechos humanos.

Impedimentos para la aplicación de las normas de derechos humanos

- El derecho internacional reconoce a los Estados una considerable medida de discreción en lo relativo al otorgamiento individual de la nacionalidad.
- Las disposiciones generales de los derechos humanos que se relacionan con la nacionalidad carecen de equilibrio: los individuos tienen el derecho a una nacionalidad, pero los Estados no tienen la obligación de otorgarla; no hay responsabilidad estatal en el caso de un Estado que no otorga la nacionalidad a un apátrida.
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, aún no ha sido universalmente ratificada. Al 31 de octubre de 2002, 170 Estados eran partes en la Convención. En contraste, 191 Estados son partes en la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989.
- En el artículo 9 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

se otorgan a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad, y con respecto a la nacionalidad de sus hijos. Varios Estados han formulado reservas o declaraciones interpretativas respecto de la Convención, indicando con ellas que no aceptan las obligaciones que crea el artículo.

- La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990, no ha sido ratificada por el número de Estados necesario para que entre en vigor.
- Las obligaciones dispuestas en la legislación internacional sobre derechos humanos no siempre se han incorporado a la legislación nacional.
- Los tribunales no siempre han estado dispuestos a aplicar normas de no discriminación a la adquisición y las consecuencias de la nacionalidad.
- La igualdad en las leyes de nacionalidad puede considerarse contraria a las leyes y prácticas tradicionales o consuetudinarias.
- No se han establecido vinculaciones apropiadas entre la migración, la trata de mujeres, la prostitución, las leyes de inmigración y los requisitos de los derechos humanos.

La intersección de cuestiones jurídicas relativas a la nacionalidad, la inmigración, la discriminación, la pobreza, la migración, la violencia contra las mujeres y la familia, en combinación con conceptos de las modalidades de la migración y las relaciones personales que derivan de nociones estereotipadas de los géneros, menoscaba el ejercicio por parte de las mujeres de una gama de derechos civiles, políticos, económicos y sociales y les niega el acceso a los beneficios de la ciudadanía. Se requieren nuevas medidas, tanto en el plano internacional como en el nacional, para superar estos obstáculos.

Medidas recomendadas en el plano internacional

Las medidas que podrían adoptar los Estados en el plano internacional incluyen la ratificación de los tratados internacionales:

- a. Ratificación y aplicación por los Estados de los tratados existentes, entre ellos la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo, y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990;
- b. Retirada de las reservas a los tratados internacionales, en particular al artículo 9 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979; y
- c. Ratificación y aplicación a nivel nacional de los instrumentos internacionales que permiten que los individuos tengan derechos de acceso en el plano internacional, como, por ejemplo, el Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1999.

Medidas recomendadas en el plano nacional

Hacen falta asimismo reformas jurídicas y administrativas en el derecho nacional para garantizar la aplicación de las normas internacionales. A escala nacional, los Estados podrían adoptar medidas tendientes a:

- a. Reformar la legislación, las prácticas administrativas y los reglamentos nacionales relativos a la nacionalidad y la ciudadanía, incorporando al derecho interno el artículo 9 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;
- b. Reformar la legislación nacional para facilitar los procedimientos de adquisición de la nacionalidad tanto para las esposas extranjeras como para los maridos extranjeros en el Estado de la nacionalidad del cónyuge;
- c. Eliminar los obstáculos jurídicos que impiden que una mujer casada cumpla las condiciones de residencia para la adquisición de la ciudadanía

- cuando el matrimonio es violento o abusivo o ha sido disuelto prematuramente por voluntad del marido;
- d. Instruir a la magistratura con respecto a la importancia de estas disposiciones para el ejercicio de los derechos humanos;
 - e. Instruir a los funcionarios de inmigración y las autoridades judiciales, policiales y administrativas en cuestiones relativas al género;
 - f. Eliminar los impedimentos que existen en la legislación nacional para la adquisición de la nacionalidad doble o múltiple;
 - g. Facilitar los procedimientos para la inscripción de matrimonios y nacimientos a fin de asegurar la disponibilidad de pruebas documentales de la nacionalidad; y
 - h. Reducir al mínimo la vulnerabilidad de sus trabajadores migratorios por medio de, por ejemplo, la instrucción en materia de derechos humanos y la enseñanza de idiomas, y garantizar en el exterior la protección nacional de esos trabajadores migratorios.

Medidas recomendadas para las organizaciones no gubernamentales

Las ONG locales e internacionales podrían emprender actividades destinadas a alentar a los Estados a adoptar estas medidas y a garantizar la igualdad en sus leyes de nacionalidad. A tal fin, podrían:

- a. Iniciar causas instrumentales en los tribunales nacionales y en los foros regionales e internacionales de derechos humanos para impugnar las leyes de nacionalidad discriminatorias, utilizando la jurisprudencia internacional y nacional que se ha examinado más arriba;

- b. Difundir la jurisprudencia nacional e internacional en que se impugnan las leyes de nacionalidad discriminatorias a fin de que se utilicen como base en otras demandas similares. Tales demandas han tenido éxito en algunos Estados, tanto en la impugnación de las consecuencias generales de las leyes de nacionalidad (por ejemplo, en *Unity Dow*) como en la objeción a situaciones anómalas que han escapado a las reformas jurídicas (como en el Canadá). En otras jurisdicciones las demandas de este tipo no han tenido éxito (Bangladesh, Pakistán) o han logrado éxito parcial (Nepal). Incluso las querellas que no alcanzan el éxito pueden crear conciencia y abrir camino para la reforma;
- c. Considerar la utilización del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, y el Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966; y
- d. Informar a los miembros de los órganos establecidos en virtud de tratados de derechos humanos sobre estas desigualdades mediante informes "fantasmas" con objeto de que en el proceso de presentación de informes se formulen preguntas sobre ellas a los Estados.

Conclusiones

La promulgación y aplicación de normas legislativas en el plano nacional no garantizarán por sí solas la igualdad entre las mujeres y los hombres con respecto al otorgamiento y el ejercicio de los derechos de nacionalidad y ciudadanía, pero la presencia de tales leyes es esencial. Las leyes de nacionalidad discriminatorias generan vulnerabilidad para las mujeres.

Esta vulnerabilidad tiene importantes efectos prácticos en una época en que gran cantidad de mujeres están saliendo de sus propios Estados, voluntariamente como migrantes o involuntariamente (por efecto del desplazamiento o la trata). La susceptibilidad a la violencia, a la explotación y a la pérdida del acceso a los hijos cuando éstos tienen otra nacionalidad se incrementa cuando se niega a la mujeres la protección a que pueden acogerse los ciudadanos y nacionales. A diferencia de muchas otras violaciones de los derechos humanos de las mujeres, en la denegación de la nacionalidad a las mujeres o sus hijos en condiciones de igualdad con los hombres no interviene ningún agente que no sea estatal. Los gobiernos tienen en sus manos la posibilidad de cumplir sus obligaciones adoptando medidas para:

- Promulgar y aplicar normas legislativas apropiadas, acatando tanto la intención como las decisiones de los órganos de derechos humanos;
- Instruir a los funcionarios de inmigración en cuestiones relativas al género;
- Incorporar a la legislación nacional el artículo 9 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;
- Pasar a ser partes en el Protocolo Facultativo de la Convención; y
- Dar efecto a la doble nacionalidad como solución justa y equitativa para estos problemas.

Los Estados deben reconocer que cuando se niega a las mujeres la igualdad en el derecho a la nacionalidad se les impide el ejercicio de otros derechos humanos, puesto que ello las priva de la protección jurídica básica de la ciudadanía, de la igualdad dentro de la familia, de la identidad y de la conciencia de pertenecer a una comunidad, y de la seguridad personal y el derecho a verse libres de la violencia.

Notas finales

- 1 T. H. Marshall, *Class, citizenship and social development* (Nueva York, Doubleday, 1965), pág. 92; Nitza Berkovitch, *From Motherhood to Citizenship. Women's rights and international organizations* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999), págs. 10-15.
- 2 *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones (A/49/38)*, Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre su 13^o período de sesiones, 1994, pág. 2.
- 3 El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha considerado varias situaciones en que los derechos de los no nacionales están sujetos a más limitaciones que los de los nacionales. En *Zaid Ben Ahmed Habassi c. Dinamarca* consideró la denegación de un préstamo por un banco danés por la sola razón de que el demandante no ostentaba la nacionalidad danesa (documento de las Naciones Unidas CERD/C/54/D/10/1997); en *BMS c. Australia* consideró un sistema de cuotas que limitaba el número de las licencias que se otorgaban a médicos que no eran ciudadanos para practicar su profesión (documento de las Naciones Unidas CERD/C/54/D/8/1996). En el informe preliminar del Relator Especial sobre los derechos de los no ciudadanos se indica que en varios países las garantías constitucionales de los derechos humanos sólo tienen validez para los nacionales (E/CN.4/Sub.2/2001/20/Add.1).
- 4 Caso *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)* [1955] *ICJ Reports* 4, pág. 23.
- 5 Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-4/84, de 19 de enero de 1984. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Serie A), No.4 (1984), párr. 35.
- 6 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *The state of the world's refugees* (UNHCR, OUP, 1997-98), págs. 230 y 248-250.
- 7 *Ibid.*, pág. 233.
- 8 La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, se refiere a la situación de las mujeres rohingya en el Estado de Arakan (Myanmar), a quienes Myanmar les niega la ciudadanía y quienes, al estar indocumentadas, no pueden cruzar legalmente las fronteras y son vulnerables a la trata. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias. Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2000/68, 29 de febrero de 2000.
- 9 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 1.A.2.
- 10 Naciones Unidas, *Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada: Historia y comentario*, documento de las Naciones Unidas E/CN.6/389, No. de venta: S.62.IV.3, pág. 3.
- 11 Karen Knop y Christine Chinkin, "Remembering Chrystal Macmillan: Women's Equality and Nationality in International Law", *Michigan Journal of International Law*, No. 22 (2001), pág. 525.
- 12 Berkovitch, *op.cit.*, pág. 80.
- 13 Knop y Chinkin, *loc. cit.*, pág. 570.
- 14 Resolución del Consejo Económico y Social por la que se establece la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, E/RES/2/11.
- 15 El Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos estima que entre 100.000 y 150.000 mujeres se ofrecen cada año como posibles "novias por correo". El advenimiento de Internet ha extendido la disponibilidad de estos servicios. Estados Unidos de América, Departamento de Justicia de los Estados Unidos, "International matchmaking organizations: A report to Congress, Immigration and Naturalization Service", 2/99 (Washington, D.C., Departamento de Justicia de los Estados Unidos, marzo de 1999); Robert J. Scholes, "Appendix A: The "mail-order bride" industry and its impact on U.S. immigration", *Ibid.*
- 16 Reserva de Egipto, 18 de septiembre de 1981; véase www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations.htm.
- 17 Se ha intentado simplificar por medio de tratados algunas de estas cuestiones, en especial las del secuestro de niños y la custodia; por ejemplo, en el Convenio de La Haya concerniente a determinadas cuestiones relativas a conflictos de leyes de nacionalidad (1930); la Convención de La Haya sobre los aspectos civiles del secuestro internacional de niños (1980); y la Convención de La Haya sobre la adopción internacional (1993).
- 18 Véase, por ejemplo, la sección 309 de la Ley de inmigración y nacionalidad de los Estados Unidos, que dispone condiciones previas para el otorgamiento de la nacionalidad estadounidense al hijo extramatrimonial de un padre nacional de los Estados Unidos las cuales no se aplican cuando se trata del hijo extramatrimonial de una madre nacional de los Estados Unidos. Véase también *Miller c. Albright*, 523 US 420 (1998) y *Nguyen c. INS*, 121 S Ct. 2053 (2001), en que se reafirmó la validez de esta disposición.
- 19 Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización, 5, *Human Rights Law Journal*, 161 (1984).
- 20 La Declaración Universal de Derechos Humanos, resolución 217A (III) de la Asamblea General, documento de las Naciones Unidas A/810, en 71(1948).
- 21 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General, documento de las Naciones Unidas A/63/6 (1966).
- 22 Convención sobre los Derechos del Niño, resolución 44/25 (1989) de la Asamblea General, anexo, documento de las Naciones Unidas A/44/49 (1989).
- 23 PIDCP, Observación general 17, sobre el artículo 24 (1989).
- 24 Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).
- 25 Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño, documento de la OUA CAB/LEG/24.9/49 (1990).

- ²⁶ Comisión de Derechos Humanos, resolución 1998/48; Tribunal de Derechos Humanos, resolución 1999/28.
- ²⁷ Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1999/56 y Add.1 y 2; documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2000/56 y Add.1 y 2.
- ²⁸ Resolución 55/153 de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 2000.
- ²⁹ Comunicación No. 35/1978 (1981), documento de las Naciones Unidas A/36/40 (1981).
- ³⁰ Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización, 5, *Human Rights Law Journal*, 161 (1984).
- ³¹ *Ibid.*, párr. 64.
- ³² *Abdulaziz, Cabales y Balkandali c. el Reino Unido*, 94 Corte Europea de Derechos Humanos (Serie A) (1985). Véase también *Knop y Chinkin, loc. cit.*, págs. 578-579.
- ³³ *Familia K y W c. los Países Bajos*, No. 11278/84, 43 DR 216 (1985).
- ³⁴ *Abdulaziz, Cabales y Balkandali c. el Reino Unido*, Corte Europea de Derechos Humanos (Serie A), 94 (1985).
- ³⁵ *Ibid.*
- ³⁶ Corte Europea de Derechos Humanos, 26 de junio de 1988, Serie A, No. 138.
- ³⁷ Corte Europea de Derechos Humanos, 26 de marzo de 1992, Serie A, No. 234-A.
- ³⁸ Informe preliminar del Relator Especial sobre los derechos de los no ciudadanos, E/CN.4/Sub.2/2001/20/Add.1, párrs. 119-133.
- ³⁹ [1994] 1 Law Reports of the Commonwealth 343.
- ⁴⁰ [1994] 1 Law Reports of the Commonwealth 354.
- ⁴¹ [1997] 1 S.C.R. 358.
- ⁴² Benner [1997] 1 S.C.R. 397-401.
- ⁴³ *Dawood c. Ministro del Interior*, 2000 (8) BCLR 837. Véase *Knop y Chinkin, loc. cit.*, págs. 553-554, en que se citan otros casos en que la Corte Suprema de Sudáfrica ha adoptado la misma posición.
- ⁴⁴ CEDAW/SP/2002/2.
- ⁴⁵ Informe preliminar del Relator Especial sobre los derechos de los no ciudadanos, E/CN.4/Sub.2/2001/20, párrs. 29-84.
- ⁴⁶ Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, presentado de conformidad con la resolución 1999/44 de la Comisión de Derechos Humanos, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2000/82, 6 de enero de 2000, párr. 56. Véase también el Informe del Secretario General sobre la violencia contra las trabajadoras migrantes, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2000/76, 9 de diciembre de 1999, párr. 11.
- ⁴⁷ *Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban, 31 de agosto a 8 de septiembre de 2001*, A/CONF.189/12; resoluciones y decisiones aprobadas por la Asamblea General durante su vigésimo tercer período extraordinario de sesiones, 5 a 10 de junio de 2000, A/S-23/13.
- ⁴⁸ Resolución 40/144 de la Asamblea General, documento de las Naciones Unidas A/RES/40/144 (1985), párr. 4.
- ⁴⁹ Resolución 50/168 de la Asamblea General, documento de las Naciones Unidas A/RES/50/168 (1966); resolución 49/165 de la Asamblea General, documento de las Naciones Unidas A/RES/49/165 (1995).
- ⁵⁰ Informe del Secretario General sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, documento de las Naciones Unidas A/54/69-E/1999/8 y Add.1 (1999); Informe del Secretario General sobre prevención del delito y justicia penal, documento de las Naciones Unidas A/54/289 (1999).
- ⁵¹ Resolución 1999/44 de la Comisión de Derechos Humanos, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/RES/1999/44 (1999).
- ⁵² Tratado de la Unión Europea, artículo 8.1: Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. El concepto de la ciudadanía europea se amplió en el Tratado de Amsterdam, que entró en vigor el 1º de mayo de 1999, por el que se añadieron los párrafos A-E al artículo 8 del Tratado de Maastricht.



El diseño de la portada es una adaptación de "Oops", 1997, por Edwina Sandys.

Mujer, Paz y Seguridad

Documento remitido por el Secretario General en cumplimiento de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad

El documento de estudio sobre "Mujer, Paz y Seguridad" fue solicitado por la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y su elaboración la coordinó la Asesora Especial en Asuntos de Género y Adelanto de la Mujer, en cooperación con la Fuerza de Tareas sobre la Mujer, Paz y Seguridad. En el documento se señala que si bien la mujer y las niñas sufren iguales experiencias que sus contrapartes masculinas en los conflictos armados, la violencia y discriminación que existe contra ellas ya durante los tiempos de paz se exagera en los conflictos y no sólo afecta negativamente a la capacidad de la mujer para participar en el proceso de paz sino que incluso cercena sus logros en la paz subsiguiente.

El documento atestigua cómo en los 15 últimos años el sistema de las Naciones Unidas, los Estados Miembros, las organizaciones regionales y la sociedad civil han incrementado sus esfuerzos para atajar mejor el modo en que los conflictos armados inciden en la mujer y en las niñas, y reconoce la contribución esforzada de la mujeres en la prevención y en la solución de los conflictos. Asimismo, el estudio recomienda que las cuestiones de género se integren sistemáticamente en los tratados de paz y en los mandatos referentes a las misiones de mantenimiento y de consolidación de la paz y cuando se programe y se lleve a cabo la ayuda humanitaria; que la mujer tenga representación en todos los estadios y niveles de las operaciones de paz, en las humanitarias, en los procesos de toma de decisiones y en los casos de reconstrucción tras los conflictos, y pide que se adelante en la puesta en práctica ajustada a las normas jurídicas ya en vigor.

Tomando como referencia la experiencia de todo el sistema de las Naciones Unidas; el documento analiza el impacto de los conflictos armados sobre la mujer y las niñas, describe el marco legal internacional al respecto y revisa las perspectivas de género en los procesos de paz, en las operaciones de paz y en los procesos humanitarios, de rehabilitación y reconstrucción, de desarme, desmovilización y reintegración.

No. de venta: E.03.IV.1 • ISBN: 92-1-1302226 • Precio: 25 dólares

CD-ROM Women Go Global

Las Naciones Unidas y el movimiento internacional de mujeres, 1945-2000

Un CD-ROM multimedia, interactivo y de fácil uso sobre los acontecimientos que han estado determinando el programa internacional para la igualdad de la mujer desde la creación de las Naciones Unidas en 1945 hasta el año 2000 ofrece a los grupos de mujeres, a las organizaciones no gubernamentales, a los educadores, a los periodistas y a los gobiernos la historia fascinante de la lucha por la igualdad entre los géneros llevada a cabo por medio de las Naciones Unidas.

Women Go Global indica los jalones que han marcado las iniciativas de las Naciones Unidas y el movimiento internacional de mujeres para lograr mayor igualdad entre los géneros, ofrece una cobertura amplia de las cuatro conferencias sobre la mujer celebradas por las Naciones Unidas en México, D.F. (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995) y de los foros no gubernamentales paralelos, analiza la importante función de la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer y suministra información actualizada sobre la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing y los resultados de Beijing+5.

Este CD-ROM especial le permitirá:

- Escuchar a Eleanor Roosevelt leyendo una carta a las mujeres del mundo en la primera Asamblea General de las Naciones Unidas en 1946.
- Conocer a las mujeres que fueron arquitectas del movimiento femenino en las Naciones Unidas.
- Enterarse de cómo las Naciones Unidas han pasado a ser un lugar para que las mujeres hagan presión y establezcan redes de contacto y trabajo.
- Empezar un viaje virtual hacia las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer y compartir las interesantes actividades paralelas organizadas por las organizaciones no gubernamentales.
- Obtener los resultados definitivos de Beijing+5 y enterarse directamente de la visión de las mujeres para el siglo XXI.

También se incluye una bibliografía selectiva e hiperenlaces con sitios claves de la web, tales como "Womenwatch", el portal de Internet de las Naciones Unidas sobre las cuestiones relativas a la mujer, así como una lista de archivos de países sobre la historia de las mujeres y los perfiles de más de 200 personas clave que participan en el esfuerzo mundial.

No. de venta: S.01.IV.1 • ISBN 92-1-1302110 • Precio: 19,95 dólares

Todos los pedidos de América del Norte, América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico deben enviarse a:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Oficina DC2-853, 2 UN Plaza
Nueva York, NY 10017, USA
Teléfono: (212) 963-8302;
Llamada sin cargo: 1-800-253-9646 (sólo en Norteamérica)
Fax: (212) 963-3489
Correo electrónico: publications@un.org

Los clientes de Europa, África y el Oriente Medio deben enviar sus pedidos a:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Oficina de Ventas y Librería
CH-1211, Ginebra 10, Suiza
Teléfono: 41 (22) 917-0027
Fax: 41 (22) 917-0027
Correo electrónico: unpubli@unog.ch



División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer *Recursos de información a través de Internet*

Para tener acceso al sitio que la División para el Adelanto de la Mujer tiene en la Internet vaya a
<http://www.un.org/womenwatch/daw>

donde encontrará enlaces para:

- División para el Adelanto de la Mujer: <http://www.un.org/womenwatch/daw/daw>
- Beijing+5: <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/beijing+5.html>
- Noticias: <http://www.un.org/womenwatch/daw/news>
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw>
- Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw>
- Información sobre países: <http://www.un.org/womenwatch/daw/country>
- Reuniones y documentación: <http://www.un.org/womenwatch/daw/documents>
- Publicaciones: <http://www.un.org/womenwatch/daw/public>
- Calendario: <http://www.un.org/womenwatch/news/calendar>

División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer • Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

2 United Nations Plaza

DC2, Piso 12

Nueva York, NY 10017

Fax: 1-212-963-3463

Dirección en la Web: <http://www.un.org/womenwatch/daw>

Correo electrónico: daw@un.org