

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE DERECHO
ÁREA DE INVESTIGACIÓN

TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIATURA EN DERECHO

“El control de convencionalidad en el riesgo de apatridia en el Ordenamiento Jurídico costarricense a la luz de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014: el caso de los indígenas ngöbe-buglé que habitan en la zona de Sixaola de Limón”

VÍCTOR ALONSO VARGAS SIBAJA
B16977

San José, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio Brenes
Noviembre, 2017



17 de octubre de 2017
FD-2717-2017

Dr. Alfredo Chirino Sánchez
Decano
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), del estudiante: Victor Vargas Sibaja carné B16977 denominado: "El control de la convencionalidad en el riesgo de apatridia en el Ordenamiento Jurídico costarricense a la luz de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014: el caso de los indígenas ngobes-buglés que habitan en la zona de Sixaola de Limón" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

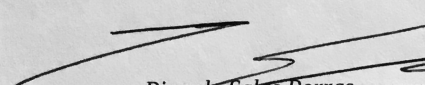
Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: **"EL O LA ESTUDIANTE DEBERA ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DIAS HABILES DE ANTICIPACION A LA FECHA DE PRESENTACION PUBLICA"**.

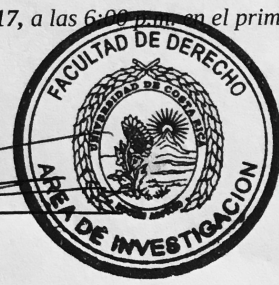
Tribunal Examinador

- Informante** Dr. Marvin Carvajal Pérez
- Presidente** Dr. Luis Antonio Sobrado González
- Secretaria** Dra. Karla Blanco Rojas
- Miembro** MSc. Andrei Cambroner Torres
- Miembro** Dr. Abraham Balzer Molina

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **01 de noviembre del 2017**, a las 6:00 p.m. en el primer piso de la Facultad.

Atentamente,


Ricardo Salas Porras
Director



RSP/lcv
Cc: arch. expediente



San Pedro de Montes de Oca, 12 de octubre de 2017

Señor

Doctor Ricardo Salas Porras
Director del Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

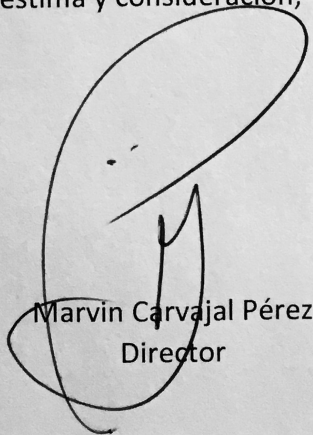
Estimado señor Director:

En mi condición de director del trabajo final de graduación del egresado Víctor Alonso Vargas Sibaja, titulado *“El control de convencionalidad en el riesgo de apatridia en el Ordenamiento Jurídico costarricense a la luz de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014: el caso de los indígenas ngöbe-buglé que habitan en la zona de Sixaola de Limón”*, me complace informarle que he revisado dicha investigación, la cual cuenta con mi aprobación. Lo anterior, debido a que cumple con todos los requisitos de forma y contenido exigidos por la normativa universitaria.

El trabajo del egresado Vargas Sibaja constituye un valioso aporte para el derecho nacional, en un campo de particular complejidad e impacto social. Se basa en una sólida investigación y en un desarrollo conciso y riguroso.

Por las razones anteriores, reitero la aprobación dada al referido trabajo final de graduación.

Con muestras de mi alta estima y consideración,



Marvin Carvajal Pérez
Director

12 de octubre de 2017

Doctor
Ricardo Salas Porras
Director
Área de Investigación
Facultad de Derecho

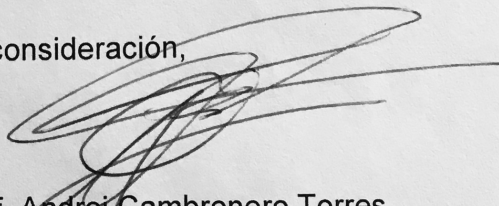
Estimado profesor Salas:

Después de un cordial saludo, me sirvo indicar lo siguiente: como es de su conocimiento formo parte del Comité Asesor del estudiante Víctor Alonso Vargas Sibaja, carné B16977, en su trabajo final de graduación (modalidad tesis) titulado "El Control de Convencionalidad en el riesgo de apatridia en el ordenamiento jurídico costarricense a la luz de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014: el caso de los indígenas Ngöbe-Buglé que habitan en la zona de Sixaola de Limón".

Por ello, en mi condición de lector doy mi aprobación para que sea admitida al trámite de réplica. El trámite del estudiante Vargas Sibaja cumple, sobradamente, con los requisitos universitarios de forma y fondo para dar por concluido su fase de formación superior.

La investigación hace un abordaje profuso, serio y crítico de un objeto poco estudiado, mostrándose una madurez y aplicación pertinente de los tópicos jurídicos, en especial en el área de Derechos Humanos.

Con mis muestras de consideración,



Prof. Andrei Cambronero Torres
Línea Curricular de Teoría y Filosofía del Derecho

San José, 13 de octubre de 2017.

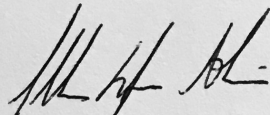
Doctor
Ricardo Salas Porras
Director
Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado señor Director,

Reciba un cordial saludo. Por medio de la presente hago constar que en mi calidad de lector y miembro del Comité Asesor he revisado la tesis del alumno Víctor Alonso Vargas Sibaja, carné B16977 titulada: “El control de convencionalidad en el riesgo de apatridia en el Ordenamiento Jurídico costarricense a la luz de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014: el caso de los indígenas ngöbe-buglé que habitan en la zona de Sixaola de Limón”.

La tesis realiza un abordaje exhaustivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de la normativa nacional en relación con la apatridia de los indígenas ngöbe-buglé en la zona geográfica delimitada en la investigación. El autor efectúa un análisis coherente y profundo y sustenta adecuadamente sus conclusiones. Por lo tanto, considero que cumple con los requisitos de forma y fondo establecidos por la Facultad de Derecho para las tesis de grado y extendiendo la aprobación respectiva.

Cordialmente,



Abraham Balzer Molina
Lector
Comité Asesor

16 de octubre de 2017

Doctor

Ricardo Salas Porras

Director del Área de Investigación

Facultad de Derecho

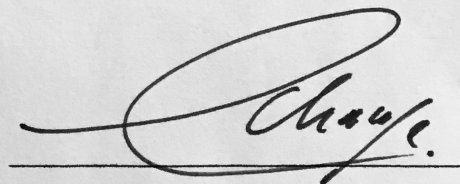
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Yo, David Enrique Chacón Martínez, cédula 1-1103-0772, número de colegiatura 66498, hago constar que la tesis para optar por el título de Licenciatura en Derecho con el nombre *“El control de convencionalidad en el riesgo de apatridia en el Ordenamiento Jurídico costarricense a la luz de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014: el caso de los indígenas ngöbe-buglé que habitan en la zona de Sixaola de Limón”*, elaborada por el estudiante Víctor Alonso Vargas Sibaja, cédula 702210347, carné universitario B16977, fue sometida a revisión y corrección filológica.

Doy fe de que se han observado y aplicado las normativas vigentes sobre la corrección de estilo de los componentes notacionales (ortografía), gramaticales (morfosintaxis), lingüísticos (discurso, léxico y semántica) y conceptuales (cohesión y coherencia).

Sin otro particular queda a su disposición



Lic. David Enrique Chacón Martínez

Filólogo, UCR

Número de colegiado COLYPRO 66498

Dedicatoria

*A mi abuela Nena, quien aún desde el cielo me inspira con su amor incondicional.
A mi madre, Ana Isabel, a quien le debo todo lo que soy y todo lo que he logrado en mi
vida.*

Agradecimientos

A la Dra. Cynthia Chamberlain, por sus observaciones para este modesto estudio y por ser un modelo a seguir en mi carrera en el Derecho Internacional.

Al Dr. Marvin Carvajal por su guía a lo largo de este proceso y sus valiosos aportes en este estudio.

A los demás miembros del Tribunal Examinador, MSc. Andrei Cambroner y el Dr. Abraham Balzer, por su apoyo a lo largo de mi investigación.

A todos los que me han motivado a profundizar en el estudio del Derecho Internacional.

Tabla de contenidos

DEDICATORIA	I
AGRADECIMIENTOS	II
TABLA DE CONTENIDOS	III
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	V
RESUMEN	VI
FICHA BIBLIOGRÁFICA	VIII
INTRODUCCIÓN	1
PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN.....	1
HIPÓTESIS.....	3
OBJETIVOS	4
<i>Objetivo General</i>	4
<i>Objetivos Específicos</i>	4
METODOLOGÍA.....	5
DESARROLLO CAPITULAR.....	5
CAPÍTULO I: REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS TRANSFRONTERIZOS	7
SECCIÓN A. LOS PUEBLOS INDÍGENAS TRANSFRONTERIZOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE.....	9
1. <i>Regulación jurídica de la nacionalidad</i>	9
2. <i>Regulación jurídica del derecho a la identidad</i>	25
3. <i>Los pueblos indígenas transfronterizos como extranjeros</i>	31
4. <i>Los pueblos indígenas transfronterizos como apátridas</i>	34
SECCIÓN B. ESTÁNDARES SEGÚN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	38
1. <i>Los pueblos indígenas en general</i>	39
2. <i>Los pueblos indígenas transfronterizos</i>	45
CONCLUSIÓN.....	50
CAPÍTULO II: RIESGO DE APATRIDIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.	53
SECCIÓN A. ESTÁNDARES NORMATIVOS PARA LA ELIMINACIÓN DE LA APATRIDIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	53
1. <i>Precisiones conceptuales del término apatridia</i>	53
2. <i>El derecho a la nacionalidad</i>	58
3. <i>Determinación de apatridia</i>	61
4. <i>Estándares normativos para la eliminación de apatridia</i>	62
SECCIÓN B. LA DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL COMO ESTÁNDAR DE CONVENCIONALIDAD.....	77
1. <i>La Declaración y Plan de Acción de Brasil como parte del bloque de convencionalidad</i>	77
2. <i>Estándares para la prevención y eliminación de la apatridia en la Declaración y Plan de Acción de Brasil</i>	82
CONCLUSIÓN.....	86
CAPÍTULO III: EL RIESGO DE APATRIDIA DE LOS MIEMBROS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS NGOBE-BUGLÉS EN SIXAOLA DE LIMÓN	88
SECCIÓN A. CARACTERIZACIÓN DEL PUEBLO INDÍGENA NGÖBE-BUGLÉ	88
SECCIÓN B. ORIGEN HISTÓRICO DE LA APATRIDIA DEL PUEBLO INDÍGENA NGOBE-BUGLÉ EN SIXAOLA DE LIMÓN.....	95

SECCIÓN C. SITUACIÓN ACTUAL DE APATRIDIA DEL PUEBLO INDÍGENA NGOBE-BUGLÉ EN SIXAOLA DE LIMÓN.....	113
CONCLUSIÓN.....	121
CAPÍTULO IV: HACIA LA ELIMINACIÓN DEL RIESGO DE APATRIDIA A LA LUZ DE LA DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL DE 2014.	123
SECCIÓN A. ¿ES POSIBLE, BAJO EL MARCO JURÍDICO ACTUAL, LA ELIMINACIÓN DEL RIESGO DE APATRIDIA DEL PUEBLO INDÍGENA NGOBE-BUGLÉ EN SIXAOLA DE LIMÓN PARA EL 2024?	123
1. <i>Análisis de las normas sobre la determinación de la condición de apatridia</i>	124
2. <i>Análisis de las normas sobre la eliminación de la apatridia</i>	125
3. <i>Conclusión</i>	133
SECCIÓN B. PROPUESTA NORMATIVA PARA LA ELIMINACIÓN DEL RIESGO DE APATRIDIA DEL PUEBLO INDÍGENA NGOBE-BUGLÉ EN SIXAOLA DE LIMÓN PARA EL 2024.	133
1. <i>Otorgamiento de nacionalidad de origen</i>	134
2. <i>Otorgamiento de binacionalidad</i>	134
3. <i>Adecuación de la normativa</i>	136
CONCLUSIÓN.....	138
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	139
BIBLIOGRAFÍA	150
ARTÍCULOS	150
ENTREVISTAS Y COMUNICACIONES PRIVADAS.....	154
JURISPRUDENCIA	155
<i>Corte Interamericana de Derechos Humanos</i>	155
<i>Corte Internacional de Justicia</i>	157
<i>Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia</i>	158
LIBROS.....	159
NORMATIVA	162
OTROS.....	165
TESIS.....	168
TRATADOS INTERNACIONALES Y DECLARACIONES.....	169

Índice de abreviaturas

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Convención de 1954: Convención sobre el Estatuto de Apátridas

Convención de 1961: Convención para Reducir los Casos de Apatridia

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

DDHH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONU: Organización de las Naciones Unidas

TSE: Tribunal Supremo de Elecciones

Resumen

En el año 2014 Costa Rica firmó la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, mediante la cual se obligó a eliminar la apatridia en el período de 10 años. Las obligaciones que se derivan de esta adhesión, de incumplirse, implican responsabilidad internacional para el Estado costarricense. Lo anterior justifica la labor de este trabajo, pues en esta investigación se pretende determinar si en efecto será posible cumplir con este compromiso internacional y proponer soluciones para que ello sea viable.

Este trabajo de investigación tiene como hipótesis que la situación de los pueblos indígenas ngöbe-buglés que habitan en la zona de Sixaola de Limón que son afectados por el denominado riesgo de apatridia no es tutelada por las disposiciones vigentes en el Ordenamiento Jurídico costarricense, ya que este no contempla los aspectos esenciales de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014. Dicha hipótesis fue demostrada afirmativamente.

Para la demostración de la hipótesis se planteó como objetivo general analizar el instituto del control de convencionalidad en el sistema costarricense en el caso de los indígenas ngöbes-buglés que habitan en la zona de Sixaola de Limón, pueblo indígena transfronterizo, a la luz de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, mediante el cual el país se obligó a erradicar la apatridia para el año 2024. En particular se hace dicho análisis tomando en consideración a los ngöbe-buglé de Sixaola, pueblo indígena transfronterizo.

El análisis inicia con las disposiciones vigentes en el Ordenamiento Jurídico costarricense sobre leyes de nacionalidad, normativa registral civil, Derecho Migratorio y normas sobre apatridia aplicables a pueblos indígenas transfronterizos. En Costa Rica la única normativa específica aplicable a estos grupos se encuentra en el Reglamento de Migración y Extranjería, el Reglamento del Registro del Estado Civil y las flexibilizaciones adoptadas en el contexto del Proyecto Chiriticos en los procesos registrales civiles y de determinación de apatridia. Respecto de esta última no existe norma escrita alguna.

Posteriormente se estudia el DDHH, el cual protege varios derechos de los indígenas colectiva e individualmente considerados: derecho a procedimientos culturalmente condicionados, a sus tierras ancestrales, entre otros. En cuanto a los pueblos indígenas transfronterizos, existe una obligación a cargo de los Estados de facilitar la cooperación y comunicación entre ellos.

Seguidamente, se estudian los estándares internacionales para la eliminación de la apatridia. Para ello se requiere de una interpretación de la Convención de 1954 y de 1961 con el DDHH, el cual permite afirmar una eliminación total de la apatridia. Estos estándares son referidos por la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, el cual se demuestra es parte del bloque de convencionalidad.

En relación con los ngöbe-buglé se estudian los orígenes históricos y su situación actual de apatridia y a partir de ello se concluye que su apatridia se debe a la privación arbitraria de nacionalidad, al subregistro de nacimientos, a la migración ilegal y a la apatridia histórica de este pueblo desde la época colonial. Se destacan asimismo las características de este pueblo, lo cual podría tener repercusiones en la adaptación de los estándares internacionales a ellos.

Finalmente, se hace una comparación de las normas y prácticas del sistema costarricense con los estándares internacionales para la eliminación de la apatridia. se concluye, a partir de ello, que el Ordenamiento Jurídico costarricense, en su situación actual, no permite una eliminación efectiva de la apatridia para el año 2024. En consecuencia, no podría cumplir con la obligación estipulada por la Declaración y Plan de Acción de Brasil. Se proponen reformas legislativas y de prácticas estatales con el fin de cumplir con este objetivo.

Ficha bibliográfica

Vargas Sibaja, Víctor Alonso. El control de convencionalidad en el riesgo de apatridia en el Ordenamiento Jurídico costarricense a la luz de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014: el caso de los indígenas ngöbe-buglé que habitan en la zona de Sixaola de Limón. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2017. viii y 171.

Director: Marvin Carvajal Pérez

Palabras claves: apatridia, control de convencionalidad, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, derecho a la identidad, derecho a la nacionalidad, migración, ngöbe-buglé, pueblo indígena, pueblo indígena transfronterizo, registral civil, Sixaola, subregistro de nacimientos.

Introducción

Planteamiento y Justificación

En 2014 Costa Rica firmó la Declaración y Plan de Acción de Brasil,¹ mediante la cual se obligó a erradicar la apatridia en su territorio en un período de 10 años.² En efecto, se habla de obligación en virtud de que un control de convencionalidad amplio permite conferirle dicha fuerza normativa a este instrumento internacional. Las consideraciones concretas en apoyo de esta teoría se profundizan en el capítulo III, sección B de esta tesis.

Con este compromiso, el Estado costarricense se obligó a hacer una revisión exhaustiva de la compatibilidad de su Ordenamiento Jurídico –concepto que a lo largo de esta tesis se entiende como comprensivo asimismo de todas aquellas prácticas administrativas y acciones estatales en sentido amplio– con los estándares internacionales respecto de la eliminación de la apatridia. Esta eliminación parte de solucionar casos presentes, pero también de la prevención de casos futuros dado que no es posible sostener que existe una verdadera eliminación cuando, en cualquier momento, pueden surgir casos de apatridia.

Apátrida es aquella persona no considerada como nacional por ningún Estado, conforme a su legislación.³ Sin embargo, este concepto resulta controversial dada la insistencia de algún sector de la doctrina de incluir en esta definición los casos de apatridia

¹Consejo Nacional de Migración y Extranjería de la República de Costa Rica, Acta de la Sesión Ordinaria número 016-2015 del Consejo Nacional de Migración y Extranjería de la República de Costa Rica, 26 de octubre de 2015, 3, consultado el 10 de octubre de 2016 de [http://www.migracion.go.cr/institucion/actas/actas%20cnm/Acta%20Sesion%20Ordinaria%20No.%20016-2015%20\(26%20de%20octubre%202015\).pdf](http://www.migracion.go.cr/institucion/actas/actas%20cnm/Acta%20Sesion%20Ordinaria%20No.%20016-2015%20(26%20de%20octubre%202015).pdf).

²Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, América Latina y el Caribe, 3 de diciembre de 2014, capítulo 6, consultado el 10 de octubre de 2016 de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>.

³Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, Organización de las Naciones Unidas, 28 de setiembre de 1954, consultado el 13 de octubre de 2016 en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9610.pdf?view=1>.

de facto –aquellos casos en los que no existe nacionalidad efectiva en la práctica–.⁴ Esta tesis acoge los supuestos *de facto* como formas de apatridia en su estándar de revisión en razón de que la Corte IDH⁵ incorporó este concepto al sistema interamericano. Sin embargo, se protesta su uso en el capítulo II.

Las acciones encaminadas a eliminar la apatridia van dirigidas a proteger a las poblaciones más vulnerables, entre las cuales se encuentran las poblaciones indígenas transfronterizas. Esta población enfrenta un grave riesgo de apatridia dada la dificultad que existe de documentarla, de otorgarle una identidad y una nacionalidad. Lo anterior por cuanto el concepto de frontera es desconocido para muchos de estos pueblos, quienes ven sus tierras ancestrales como una sola unidad territorial, sin divisiones políticas territoriales.⁶ Es así como se desplazan libremente de un país a otro y oscilan en la zona fronteriza para llevar a cabo sus actividades diarias, por lo cual es difícil mantener un control por parte de los Estados sobre el país en el cual ocurrieron ciertos hechos jurídicos –nacimientos, por ejemplo– o actos jurídicos –como inscripción de actos civiles–⁷.

En el caso de Costa Rica se puede citar el caso de la población indígena ngöbe-buglé de Sixaola, la cual habita en la zona fronteriza entre Panamá y Costa Rica.⁸ Debido al carácter transfronterizo de esta población, ha sido una tarea ardua por parte del Estado costarricense el dotar de identidad y por ende de una nacionalidad a muchos indígenas de esta población⁹; lo mismo ocurre para el Estado panameño¹⁰. Un estudio histórico, como el

⁴ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana; 8 de setiembre de 2005, Serie C 130, pár. 142.

⁵ *Cfr.* Ídem.

⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de amparo: voto 1786-93”; 21 de abril de 1993, 4:21 p.m. (expediente 90-000620-0007-CO).

⁷ Simon Weldehaimanot y Daniel Mekonnen, “Favourable Awards to Transboundary Indigenous People”, *Australia Indigenous Law Review*, no.1 (2012): 61, consultado el 10 de noviembre de 2016 en <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AUIndigLawRw/2012/5.pdf>.

⁸ Abelardo Morales, Diego Lobo y Jacqueline Jiménez, *La travesía laboral de la población ngabe y buglé de Costa Rica a Panamá: Características y Desafíos* (San José, Costa Rica: FLACSO, 2014), 21-24.

⁹ *Ibid.*, 79-81.

realizado en el capítulo III de este trabajo de investigación, demuestra que esta condición de apatridia además tiene su origen desde la era colonial en razón de la disputa territorial entre Costa Rica y Panamá en la zona ubicada desde Sixaola hasta la isla Escudo de Veragua –zona ocupada por los ngöbe-buglé–, conflicto que se dio por concluido el 27 de mayo de 1941 con el canje del Tratado Echandi Montero-Fernández Jaén.¹¹

En razón del creciente interés a nivel internacional por la erradicación de la apatridia y de los instrumentos internacionales a los cuales Costa Rica se encuentra sometido, en caso de no erradicar la apatridia de los ngöbe-buglé de Sixaola, Costa Rica se expone a una responsabilidad internacional. En ese sentido, el Estado costarricense podría ser objeto de demandas en el ámbito internacional como la propia Corte IDH y de condenas en diversos foros internacionales. Así las cosas, resulta de gran interés para nuestro país hacer una revisión de la normativa actual para verificar si será posible honrar el compromiso adquirido en la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 y establecer todas aquellas necesarias para lograr este fin.

Con esto en mente, este trabajo de investigación se propone realizar una propuesta normativa que permita alcanzar este fin. Esta propuesta se sostiene a partir de un estudio exhaustivo del ordenamiento jurídico costarricense aplicable en apatridia y pueblos indígenas transfronterizos y su confrontación con los estándares internacionales en ambas materias. Asimismo, para lograr una solución acorde con la realidad de este pueblo se realiza un estudio histórico y cultural sobre los ngöbe-buglé.

Hipótesis

La situación de los pueblos indígenas ngöbe-buglés que habitan en la zona de Sixaola de Limón que son afectados por el denominado riesgo de apatridia no es tutelada por las disposiciones vigentes en el Ordenamiento Jurídico costarricense, ya que este no contempla los aspectos esenciales de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014.

¹⁰Ídem.

¹¹ Luis Fernando Sibaja Chacón, “El límite sureste de Costa Rica: Reseña Histórica desde el Laudo Llobet hasta su fijación definitiva” (tesis para optar por el grado de Licenciado en Historia, Universidad de Costa Rica, 1968), 193-201.

Objetivos

Objetivo General

Analizar el instituto del control de convencionalidad en el sistema costarricense en el caso de los indígenas ngöbes-buglés que habitan en la zona de Sixaola de Limón, a la luz del principio de riesgo de apatridia establecido en la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014.

Objetivos Específicos

1. Estudiar la normativa vigente en el Ordenamiento Jurídico costarricense en relación con el derecho a la nacionalidad y a la identidad, derechos de los migrantes, poblaciones transfronterizas y derechos indígenas.
2. Analizar los derechos de los pueblos indígenas transfronterizos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
3. Determinar los estándares de estos derechos a la luz de la normativa, doctrina y jurisprudencia internacional en materia de Derechos Humanos, en cuanto a la eliminación del riesgo de apatridia.
4. Identificar dentro de la realidad de los indígenas ngobe-buglé que habitan en la zona de Sixaola de Limón casos que pudieran evidenciar el riesgo de apatridia que tutela la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014.
5. Determinar la conformidad de la normativa vigente en el Ordenamiento Jurídico costarricense con los estándares fijados en el Derecho Internacional para la eliminación del riesgo de apatridia del pueblo indígena Ngobe-Buglé que habita en la zona fronteriza sur de Costa Rica.

Metodología

Para cumplir con los objetivos de este trabajo final de graduación, se seguirán diversas metodologías.

En primer lugar se partirá de un método analítico para poder establecer la regulación con la que cuentan en nuestro Ordenamiento Jurídico el derecho a la nacionalidad, los derechos de los migrantes, las poblaciones transfronterizas y derechos indígenas, todos los cuales son los derechos aplicables a los indígenas ngöbe-buglé en condición de apatridia. Se partirá del mismo método para establecer los estándares internacionales en el DDHH en cuanto a la eliminación de la apatridia, aspectos incorporados en la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, y los pueblos indígenas transfronterizos.

En segundo lugar, con el fin de estudiar cabalmente la situación de los indígenas ngobe-buglés, se emplearán los métodos históricos. A partir de dicho método se pretende indagar la historia detrás de la condición de apatridia de este pueblo indígena.

Finalmente, se seguirá un método deductivo para determinar si la normativa costarricense existente para la eliminación de la apatridia de la población estudiada, de conformidad con el mandato contenido en la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, es conforme con los estándares del DDHH. Con ello se podrá establecer si bajo las condiciones actuales es posible eliminar el riesgo de apatridia de la población estudiada para el año 2024, según lo impone la Declaración y Plan de Acción de Brasil. Asimismo se realiza una propuesta normativa para adecuarse a estos estándares.

Desarrollo Capitular

A partir de la metodología recién mencionada, esta tesis se estructura en cuatro capítulos. El primer capítulo estudia la regulación de los pueblos indígenas transfronterizos en el ordenamiento jurídico costarricense en aquellas ramas del Derecho que podrían determinar condiciones de apatridia como las leyes de nacionalidad, registral civil, Derecho

Migratorio y las específicas de apatridia. Asimismo, se analizan las disposiciones aplicables a estos pueblos existentes en el DDHH.

El segundo capítulo realiza una revisión exhaustiva de los estándares internacionales para la eliminación de la apatridia, con una sección especialmente dedicada a la Declaración y Plan de Acción de Brasil. En razón de que las disposiciones de esta declaración hacen una incorporación de los estándares internacionales de apatridia, se reservó su estudio para la sección final del capítulo.

El tercer capítulo se enfoca en el pueblo apátrida analizado en esta tesis: los ngöbe-buglé. A tales efectos se realiza una caracterización de este pueblo indígena y se estudian los orígenes históricos así como su situación actual en cuanto a la apatridia.

Finalmente el cuarto capítulo efectúa una comparación del ordenamiento jurídico costarricense –tomando en cuenta prácticas administrativas– con los estándares internacionales relativos a la eliminación de la apatridia. Hacia el cierre del capítulo se realiza una propuesta normativa para lograr la compatibilidad de ambos órdenes normativos.

CAPÍTULO I: Regulación jurídica de los pueblos indígenas transfronterizos

Los pueblos indígenas transfronterizos pueden ser concebidos como aquellos pueblos indígenas que viven a través de las fronteras de dos o varios Estados.¹² Esto se atribuye al hecho de que con el establecimiento de los Estados modernos y la definición de las fronteras internacionales muchos territorios ancestrales indígenas quedaron divididos por una o más fronteras. En consecuencia, integrantes de un mismo pueblo indígena quedaron distribuidos en uno o más países.¹³ Algunos pueblos indígenas que reúnen esta condición son los Tagaeri y los Taramenani que habitan en la frontera entre Perú y Ecuador,¹⁴ los Iñapari, Isconoma y Mashco-Piro en la frontera entre Perú y Brasil,¹⁵ los Ayoréode en la frontera entre Bolivia y Paraguay,¹⁶ los Pacahuaca en la frontera entre Bolivia y Brasil¹⁷, los Toroma y Nahua en la frontera entre Bolivia y Perú,¹⁸ los Tohono O’odham, los Cocopah, los Yaqui y los Kickapoo en la frontera entre Estados Unidos de América y México¹⁹ y los ngöbe-buglé en la frontera entre Costa Rica y Panamá,²⁰ entre otros.

¹² Abelardo Morales y Diego Lobo, *Mejorando la situación sociolaboral de la población móvil ngabe buglé en Costa Rica y en Panamá* (Costa Rica: FLACSO, 2013), 11. Morales, Lobo y Jiménez, 15.

¹³ Carlos Yescas Ángeles Trujano, *Indigenous Routes: A Framework for Understanding Indigenous Migration* (Geneva, Switzerland: International Organization for Migration, 2008), 39. Weldehaimanot y Mekonnen: 61. En el mismo sentido véase: Morales y Lobo, 11. Morales, Lobo y Jiménez, 15

¹⁴ Guido César Aguila Grados, “La protección de los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas Nómadas: Analizando el caso de los pueblos indígenas transfronterizos de la Amazonía Peruano-Brasileña” (tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencia Jurídica, Universidad del Valle de Itajaí, 2015), 190.

¹⁵ Aguila Grados, 264.

¹⁶ *Ibid.*, 263.

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ *Ibid.*, 264.

¹⁹ Rachel Hayes, “Cross-border Indigenous Nations: A History”, *Race, Poverty & the Environment* 7, no. 1 (verano-otoño 1996): 40-42. En cuanto a los Tohono O’odham: Geraldo Cadava, “Borderlands of Modernity and Abandonment: The Lines within Ambos Nogales and the Tohono O’odham Nation”, *The Journal of American History* 98, no. 2 (setiembre 2011): 362, consultado el 21 de febrero de 2017, <http://www.jstor.org/stable/41509960>.

²⁰ Morales y Lobo, 11. Morales, Lobo y Jiménez, 15

Como bien indica Ángeles, se denomina como migración indígena transfronteriza al fenómeno que ocurre cuando estos pueblos indígenas se desplazan a lo largo de su territorio ancestral, a través de fronteras internacionales.²¹ Su carácter transfronterizo, aunado a las constantes migraciones que regularmente practican, exponen a estos pueblos indígenas a una serie de situaciones como controles migratorios rigurosos, abusos por parte de autoridades gubernamentales, menor cohesión del pueblo indígena, la erosión de su identidad cultural –por el goce limitado de sus tierras ancestrales y el contacto disminuido entre sus miembros–,²² la falta de documentación –como documentos de identificación y certificados de nacimiento– y la apatridia.²³

Sin duda uno de los grandes riesgos que enfrenta esta población es la apatridia. Un estudio detallado de la apatridia requiere un análisis de las leyes de nacionalidad, pero también de las leyes que la afectan directamente, como la ley sobre registros civiles²⁴ y el Derecho Migratorio, ya que en países como Líbano la condición migratoria de los padres influye en la adquisición de la nacionalidad.²⁵ En consecuencia, en relación con este problema a nivel de Costa Rica es preciso entender, como punto de partida, la regulación jurídica que nuestro medio ofrece respecto de los derechos que guarden relación con este riesgo. Con este fin, en el presente capítulo se analizará, en la primera sección, el marco jurídico aplicable a nivel patrio a los pueblos indígenas transfronterizos en relación con los derechos de la nacionalidad, la identidad y la regulación subsidiaria que ofrece el Derecho Migratorio cuando se les considere como pueblos extranjeros. En la sección subsiguiente se hará referencia a los mismos derechos pero a la luz del DDHH.

²¹ Ángeles Trujano, 39.

²² Ángeles Trujano, 39. Weldehaimanot y Mekonnen: 61.

²³ Willem van Genugten, Anna Meijknecht, and Bas Rombouts, “Stateless Indigenous People (s): The Right to a Nationality, including their own”, *Tilburg Law Review* 19, (2014): 101.

²⁴ Betsy Fisher, “ ‘The Operation of Law’ in Statelessness determinations under the 1954 Statelessness Convention”, *Wisconsin International Law Journal* 33, no. 2 (2015): 269.

²⁵ *Ibid.*, 281.

Sección A. Los pueblos indígenas transfronterizos en el Ordenamiento Jurídico costarricense

En esta sección se hará referencia a la regulación en el Ordenamiento Jurídico costarricense de los pueblos indígenas transfronterizos en cuanto a la nacionalidad y a la identidad, derechos que guardan estrecha relación con la apatridia. Asimismo, considerando que dichas normas no permiten en todos los casos el reconocimiento de la nacionalidad costarricense, se analiza la protección que el Ordenamiento Jurídico le ofrece a estos pueblos en caso de que estos sean considerados como extranjeros y, en última instancia, como apátridas.

1. Regulación jurídica de la nacionalidad

El Ordenamiento Jurídico costarricense no cuenta con normas específicas que regulen jurídicamente la nacionalidad de los pueblos indígenas transfronterizos. En consecuencia, en el presente acápite se partirá de un análisis de las normas generales aplicables y posteriormente se harán puntualizaciones en cada oportunidad respecto del pueblo aquí estudiado.

a) Adquisición de la nacionalidad

La Constitución Política costarricense establece las reglas para adquirir la nacionalidad, la cual puede ser por (i) nacimiento o por (ii) naturalización. Estas reglas serán analizadas posteriormente en relación con (iii) los pueblos indígenas transfronterizos en Costa Rica.

i) Costarricense por nacimiento

El artículo 13 de la Constitución Política recoge los criterios para adquirir la nacionalidad por nacimiento:

ARTÍCULO 13.- Son costarricenses por nacimiento:

- 1) El hijo de padre o madre costarricense nacido en el territorio de la República;

- 2) El hijo de padre o madre costarricense por nacimiento, que nazca en el extranjero, y se inscriba como tal en el Registro Civil, por la voluntad del progenitor costarricense, mientras sea menor de edad, o por la propia hasta cumplir veinticinco años;
- 3) El hijo de padres extranjeros nacido en Costa Rica que se inscriba como costarricense, por voluntad de cualquiera de sus progenitores mientras sea menor de edad, o por la propia hasta cumplir veinticinco años;
- 4) El infante, de padres ignorados, encontrado en Costa Rica.²⁶

La Sala Constitucional de Costa Rica ha señalado que las formas de adquirir la nacionalidad señaladas en el artículo *supra* citado corresponden a las llamadas formas originarias. Dichas formas siguen criterios de *jus soli* y *jus sanguinis* para la atribución de la nacionalidad.²⁷

Doctrinariamente se ha establecido que el *jus soli* es la atribución de la nacionalidad por el hecho de nacer dentro del territorio de un Estado determinado.²⁸ Este es el sistema adoptado generalmente en América Latina.²⁹ Argumenta Palma que este principio se sustenta en que normalmente el nacimiento de un sujeto en un lugar determinado no es

²⁶ Asamblea Legislativa, “Constitución Política de la República de Costa Rica: 7 de noviembre de 1949”, consultado el 21 de febrero de 2017, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=101782&strTipM=TC, artículo 13.

²⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de amparo: voto 2007-15197”; 19 de octubre de 2007, 11:39 a.m. (expediente 07-008763-0007-CO). Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de inconstitucionalidad: voto 2011-5270”; 27 de abril de 2011, 3:15 p.m. (expediente 10-005556-0007-CO). Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de inconstitucionalidad: voto 6780-94”; 22 de noviembre de 1994, 3:09 p.m. (expediente 94-002089-0007-CO).

²⁸ Aurea Arellano Cruz, *La Doble Nacionalidad en el Derecho Mexicano: un análisis a la ley de nacionalidad* (Estados Unidos de América: Editorial Académica Española, 2012), 45. Marcos Francisco del Rosario Rodríguez, “El derecho a la nacionalidad”, *Revista Internacional de Derechos Humanos*, no. 1 (2011): 84. Hugo Llanos Mansilla, *Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público*, tomo III (Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2011), 561.

²⁹ Llanos Mansilla, 561.

fortuito, sino que existe una relación sustancial en el ámbito personal con el Estado en el cual se nace.³⁰ Por ficción de extraterritorialidad se considera como territorio de un Estado los buques o aeronaves con Pabellón de ese Estado.³¹

Por su parte el *jus sanguinis* corresponde al derecho a adquirir la nacionalidad por sangre, es decir, ser el descendiente directo del nacional de un Estado.³² Este sistema es seguido por países como Francia y Alemania.³³ Señala Palma que este principio favorece la unidad familiar porque toda la familia estaría regida por una misma legislación, sin importar el lugar de nacimiento de la persona.³⁴ Asimismo, indica que quienes defienden este principio sostienen que existe un factor de atribución con sustento real en la relación entre el sujeto y el Estado determinado, pues en la familia se nutre de las costumbres sociales de ese Estado.³⁵

De un análisis pormenorizado de cada uno de los incisos del numeral 13 constitucional se pueden desprender varias observaciones.

El inciso 1) debe interpretarse conjuntamente con otras disposiciones constitucionales para determinar qué se entiende por territorio de la República. Con este propósito se puede acudir a los artículos 5 y 6 de la Constitución Política. Así, debe entenderse por territorio de la República de Costa Rica el comprendido entre el mar Caribe, el Océano Pacífico y las Repúblicas de Nicaragua y Panamá. Como límites del territorio patrio deben considerarse, con respecto a Nicaragua, los fijados por el Tratado Cañas-Jérez del 15 de abril de 1858, ratificado por el Laudo Cleveland del 22 de marzo de 1888.³⁶ Ciertamente esta frontera ha sido altamente disputada entre ambos países en la Corte

³⁰ Irene Palma Umaña, “La negación del derecho a la nacionalidad y sus consecuencias: Una revisión de los casos presentados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2009), 21.

³¹ Ídem.

³² Arellano Cruz, 46. Del Rosario Rodríguez: 84. Llanos Mansilla, 561.

³³ Llanos Mansilla, 561.

³⁴ Palma Umaña, 20.

³⁵ Ídem.

³⁶ Constitución Política de Costa Rica, artículo 5.

Internacional de Justicia,³⁷ por lo que aún no se encuentra plenamente delimitada. Sin embargo, en vista de que el pueblo indígena estudiado en esta investigación se ubica en la frontera sur, no se harán mayores consideraciones sobre este conflicto fronterizo. Con respecto a Panamá, establece nuestra Carta Magna que se considerarán los límites fijados por el Tratado Echandi Montero-Fernández Jaén del 1 de mayo de 1941.³⁸ Si bien actualmente esta frontera no se encuentra en disputa, para los fines de esta investigación resulta conveniente realizar un análisis histórico de esta frontera, lo cual se hará en el capítulo III.

Siguiendo con el inciso 1), el artículo 5 de la Constitución Política leído conjuntamente con el numeral 6 del mismo cuerpo legal, permite entender que el territorio del Estado se extiende, además de la tierra firme, al mar territorial, la plataforma continental, el espacio atmosférico y las naves y aeronaves que porten la bandera costarricense.³⁹

En cuanto al inciso 2), éste únicamente aplica cuando ambos padres son costarricenses por nacimiento. Por lo anterior, los hijos de costarricenses por naturalización, nacidos en el extranjero, no pueden cobijarse bajo este inciso para adquirir la nacionalidad costarricense.⁴⁰ No obstante, acusa Hernández que dicha interpretación es contraria al artículo 17 de la Constitución Política e inclusive resulta discriminatoria.⁴¹ A efectos de

³⁷ Corte Internacional de Justicia, Sentencia: Caso de Ciertas Actividades llevadas a cabo por Nicaragua en la Zona Fronteriza (Costa Rica v. Nicaragua) y Construcción de una Carretera en Costa Rica a lo largo del Río San Juan (Nicaragua v. Costa Rica); 16 de diciembre de 2015; nos. 150 y 152, consultado el 21 de febrero de 2017, <http://www.icj-cij.org/docket/files/150/18848.pdf>. Corte Internacional de Justicia, Disputa Concerniente a la Definición precisa de la frontera en el área de Los Portillos/ Laguna Los Portillos y el establecimiento de un nuevo campamento militar por Nicaragua, demanda del 16 de enero de 2017, consultado el 21 de febrero de 2017, <http://www.icj-cij.org/docket/files/165/19312.pdf>. Corte Internacional de Justicia, Delimitación marítima del mar Caribe y del Océano Pacífico, demanda del 25 de febrero de 2014, consultado el 21 de febrero de 2014, <http://www.icj-cij.org/docket/files/157/18344.pdf>.

³⁸ Constitución Política de Costa Rica, artículo 5.

³⁹ Rubén Hernández Valle, *Constitución Política de la República de Costa Rica* (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2008), 26.

⁴⁰ Hernández Valle, 48.

⁴¹ *Ibíd.*, 49.

ampararse en este inciso para adquirir la nacionalidad, el progenitor costarricense, mientras el hijo sea menor de edad, debe acudir personalmente o por medio de apoderado especialísimo ante el Registro Civil, pidiendo que se tenga a su hijo como costarricense por nacimiento.⁴²

El inciso 3) debe interpretarse conjuntamente con el numeral 10 de la Ley de Opciones y Naturalizaciones. El hijo de padres extranjeros será costarricense por nacimiento cuando cualquiera de los progenitores comparezca personalmente o por medio de apoderado especialísimo ante el Registro Civil, durante la minoridad del hijo, a solicitar que se inscriba a éste como costarricense por nacimiento. Cuando el propio interesado sea mayor de veintiún años pero menor de veinticinco, podrá seguir el mismo trámite.⁴³

En relación con el inciso 4), ha señalado la jurisprudencia constitucional que su razón de ser radica en presunción de que el nacimiento se produjo en el territorio nacional, por ende aplicaría el *jus soli*.⁴⁴

ii) Costarricense por naturalización

La nacionalidad costarricense por naturalización puede adquirirse en cualquiera de los supuestos señalados en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política.

El artículo 14 de la Constitución Política establece:

ARTÍCULO 14.- Son costarricenses por naturalización:

- 1) Los que hayan adquirido esta nacionalidad en virtud de leyes anteriores.

⁴² Asamblea Legislativa, “Ley de Opciones y Naturalizaciones 1155: 22 de abril de 1950”, consultado el 21 de febrero de 2017, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38386&nValor3=105387&strTipM=TC, artículo 9.

⁴³ Ley de Opciones y Naturalizaciones, artículo 10.

⁴⁴ Sala Constitucional, voto 2007-15197. Sala Constitucional, voto 2011-5270. Sala Constitucional, voto 6780-94.

2) Los nacionales de otros países de Centroamérica, los españoles y los iberoamericanos por nacimiento que hayan residido oficialmente en el país durante cinco años y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley.

3) Los centroamericanos, los españoles y los iberoamericanos que no sean por nacimiento y los demás extranjeros que hayan residido oficialmente en el país durante siete años como mínimo y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley.

4) La mujer extranjera que al contraer matrimonio con costarricense pierde su nacionalidad.

5) Las personas extranjeras que al casarse con costarricenses pierdan su nacionalidad o que luego de haber estado casadas dos años con costarricenses, y de residir por ese mismo período en el país, manifiesten su deseo de adquirir la nacionalidad costarricense. (Así reformado por el artículo 1º de la ley No.7879 de 27 de mayo de 1999)

6) Quienes ostenten la nacionalidad honorífica otorgada por la Asamblea Legislativa.

(Así reformado por ley No.7065 de 21 de mayo de 1987).⁴⁵

La jurisprudencia constitucional ha señalado que dicho numeral reúne las formas derivativas de atribución de la nacionalidad. En dichas formas incluye la potestad por el derecho de elección (*jus electionis*) y el derecho de comunicación (*jus communicatio*).⁴⁶

El *jus electionis* está contemplado en los incisos 1, 2 y 3 del artículo recién citado. Corresponde al otorgamiento de la nacionalidad por solicitud expresa del interesado.⁴⁷ El *jus communicatio* está contemplado en el inciso 4 del numeral 14 constitucional y no hace distinción de si el contrayente costarricense debe serlo por nacimiento o por naturalización.

⁴⁵ Constitución Política de Costa Rica, artículo 14.

⁴⁶ Sala Constitucional, voto 2007-15197. Sala Constitucional, voto 2011-5270. Sala Constitucional, voto 6780-94.

⁴⁷ Hernández Valle, 50.

⁴⁸ El inciso 5, por su parte, contempla tanto el *jus electionis* como el *jus communicatio* y aplica para contrayentes de ambos géneros. ⁴⁹ Ahora bien, el artículo prevé el caso de leyes anteriores –previo al 7 de noviembre de 1949– que hayan otorgado la nacionalidad costarricense a extranjeros. Cita don Rubén Hernández el siguiente caso:

...durante los años cuarenta existía una gran cantidad de habitantes de la zona Atlántica que, aunque nacidos en Costa Rica de padres jamaicanos, nunca habían optado por la nacionalidad costarricense y ya sobrepasaban los veinticinco años de edad para inscribirse como costarricenses por nacimiento. Para resolver el problema, simplemente se dictó una ley que los tuvo como costarricenses por naturalización ⁵⁰

Por último, el inciso 6) hace mención a la ciudadanía honorífica por servicios notables prestados a la República, la cual únicamente puede ser otorgada mediante Ley especialmente aprobada por la Asamblea Legislativa al efecto.⁵¹

El segundo numeral constitucional aplicable es el artículo 17 de la Constitución Política el cual preceptúa “ARTÍCULO 17.- La adquisición de la nacionalidad trasciende a los hijos menores de edad, conforme a la reglamentación establecida en la ley.”⁵²

Para optar por la naturalización con fundamento en los supuestos regulados en los artículo 14–exceptuando el inciso 1 por carecer de interés y el 6 por ser atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa– y 17 de la Constitución Política, la normativa legal y constitucional no se encuentra reunida en un solo cuerpo legal,⁵³ por lo que el TSE emitió

⁴⁸ Hernández Valle, 50.

⁴⁹ *Ibíd.*, 51.

⁵⁰ *Ídem.*

⁵¹ Constitución Política de Costa Rica, artículo 121, inciso 16.

⁵² Constitución Política de Costa Rica, artículo 17.

⁵³ Pamela Bonilla Valverde y Josué Gutiérrez Rodríguez, “Análisis jurídico del matrimonio simulado para obtener la residencia o la nacionalidad costarricense. Estudio de la participación de instituciones públicas relacionadas” (tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2015), 115.

el Reglamento Relativo a los Trámites, Requisitos y Criterios de Resolución en Materia de Naturalizaciones (en adelante ‘Reglamento de Naturalizaciones’).⁵⁴

El Reglamento de Naturalizaciones regula seis tipos de procedimiento según la causal para solicitar la naturalización: por residencia; por matrimonio con costarricense; por transcendencia de alguno de los progenitores; por domicilio no menor de veinte años en Costa Rica; de mayor de 25 años de edad, nacido en Costa Rica e hijo de padres extranjeros y; de mayor de 25 años de edad nacido en el extranjero e hijo de padre o madre costarricense por nacimiento.

Para obtener la **naturalización por residencia**, el solicitante debe: ser mayor de edad y demostrar su correspondiente nacionalidad, país, ciudad y fecha de nacimiento, así como el nombre y apellidos de los padres; haber residido oficialmente en Costa Rica durante los plazos establecidos en el artículo 14 de la Constitución Política (cinco años para nacionales de otros países de Centroamérica, españoles e iberoamericanos por nacimiento o siete años para centroamericanos, españoles e iberoamericanos que no lo sean por nacimiento así como para las otras nacionalidades); ser de buena conducta; tener profesión u oficio, así como rentas, bienes y otros ingresos conocidos que le brinden los medios suficientes para atender sus obligaciones y las de su familia -si la tuviera-; saber hablar, escribir y leer el idioma español y, además, poseer conocimientos sobre la historia de Costa Rica y sus valores; no haber sido juzgado, durante su permanencia en el país, por delitos dolosos ni ser reincidente en delitos culposos ni haber sido condenado por contravenciones repetidas y; demostrar que no ha sido condenado por los delitos a los cuales se refiere el artículo 15 de la Ley de Opciones y Naturalizaciones.⁵⁵

De solicitar la naturalización por **matrimonio con costarricense**, el solicitante debe: ser mayor de edad y demostrar su correspondiente nacionalidad, país, ciudad y fecha

⁵⁴ Tribunal Supremo de Elecciones, “Reglamento Relativo a los Trámites, Requisitos y Criterios de Resolución en Materia de Naturalizaciones 12-2012: 14 de agosto de 2012”, consultado el 22 de febrero de 2017, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=73206&nValor3=106709&strTipM=TC .

⁵⁵ Reglamento de Naturalizaciones, artículo 9.

de nacimiento, así como el nombre y apellidos de los padres; haber estado casado dos años con costarricense. El matrimonio debe estar debidamente inscrito en el Registro Civil de Costa Rica; haber residido dos años en Costa Rica luego de constituido el vínculo matrimonial y; no haber sido condenado por los delitos a los cuales se refiere el artículo 15 de la Ley de Opciones y Naturalizaciones.⁵⁶

En caso de solicitar la naturalización por **trascendencia de alguno de los progenitores**, el solicitante debe demostrar: ser menor de dieciocho años y demostrar su correspondiente nacionalidad, país, ciudad y fecha de nacimiento, así como el nombre y apellidos de los padres y; estar domiciliado en Costa Rica en el momento en que el progenitor o progenitora adquiera la nacionalidad costarricense por naturalización.⁵⁷

La causal por **domicilio no menor de veinte años en Costa Rica**, requiere que el solicitante demuestre: ser mayor de edad y demostrar su correspondiente nacionalidad, país, ciudad y fecha de nacimiento, así como el nombre y apellidos de los padres; domicilio no menor de veinte años en Costa Rica; ser de buena conducta; tener profesión u oficio, así como rentas, bienes y otros ingresos conocidos que le brinden los medios suficientes para atender sus obligaciones y las de su familia -si la tuviera- y; saber hablar, escribir y leer el idioma español y, además, poseer conocimientos sobre la historia de Costa Rica y sus valores.⁵⁸

El solicitante que se ampare en la causal de ser **mayor de 25 años de edad nacido en Costa Rica e hijo de padres extranjeros**, debe reunir los siguientes requisitos: haber nacido en Costa Rica. El nacimiento debe estar inscrito en el Registro Civil; ser hijo de padres extranjeros y demostrar la correspondiente nacionalidad de estos; ser mayor de 25 años al momento de presentar la solicitud; no haber optado por la nacionalidad costarricense antes de cumplir los 25 años; haber estado domiciliado en Costa Rica durante los plazos establecidos en el artículo 14 de la Constitución Política (cinco años para nacionales de otros países de Centroamérica, españoles e iberoamericanos por nacimiento

⁵⁶ *Ibíd.*, artículo 24.

⁵⁷ *Ibíd.*, artículo 37.

⁵⁸ *Ibíd.*, artículo 46.

o; siete años para centroamericanos, españoles e iberoamericanos que no lo sean por nacimiento, y lo mismo que para otras nacionalidades); ser de buena conducta (es decir, que no ha sido juzgada, durante su permanencia en el país, por delitos dolosos ni ser reincidente en delitos culposos ni haber sido condenada por contravenciones repetidas y que no ha sido condenada por los delitos a los cuales se refiere el artículo 15 de la Ley de Opciones y Naturalizaciones) y; tener oficio o medio de vivir conocidos para atender sus obligaciones y las de su familia -si la tuviera-.⁵⁹

Finalmente, el solicitante **mayor de 25 años de edad nacido en el extranjero e hijo de padre o madre costarricense por nacimiento**, debe reunir las siguientes cualidades: haber nacido fuera de Costa Rica, nacimiento que debe estar inscrito en el Registro Civil; ser hijo de padre o madre costarricense por nacimiento; ser mayor de 25 años al momento de presentar la solicitud; no haber optado por la nacionalidad costarricense antes de cumplir los 25 años; demostrar la nacionalidad; haber estado domiciliado en Costa Rica durante los plazos establecidos en el artículo 14 de la Constitución Política (cinco años para nacionales de otros países de Centroamérica, españoles e iberoamericanos por nacimiento o; siete años para centroamericanos, españoles e iberoamericanos que no lo sean por nacimiento, y lo mismo que para otras nacionalidades); ser de buena conducta (es decir, que no ha sido juzgado, durante su permanencia en el país, por delitos dolosos ni ser reincidente en delitos culposos ni haber sido condenado por contravenciones repetidas y que no ha sido condenado por los delitos a los cuales se refiere el artículo 15 de la Ley de Opciones y Naturalizaciones) y; tener oficio o medio de vivir conocidos para atender sus obligaciones y las de su familia -si la tuviera.⁶⁰

La solicitud y los documentos para optar por la naturalización deben ser presentados ante la Oficina de Opciones y Naturalizaciones del Registro Civil.⁶¹ Según la causal específica, así se sustancia el procedimiento de conformidad con el Reglamento de Naturalizaciones. Sin embargo, en términos generales el proceso puede estimarse como el siguiente: presentada la solicitud, se emplaza, mediante una publicación, a los interesados,

⁵⁹ *Ibíd.*, artículo 56.

⁶⁰ *Ibíd.*, artículo 65.

⁶¹ Ley de Opciones y Naturalizaciones, artículo 11.

incluyendo al Ministerio de Seguridad Pública, para que presenten sus oposiciones en el plazo de 10 días hábiles.⁶² En el proceso se debe dar audiencia a la Procuraduría General de la República.⁶³ De existir oposiciones, se otorga audiencia al interesado por el plazo de 8 días. Posteriormente, se evacúan las pruebas y el Registro procede a dictar resolución final, otorgando o denegando la naturalización. Dicha resolución es apelable para ante el TSE dentro del plazo de 5 días.⁶⁴ De no ser apelada, dicha resolución se eleva en consulta al Tribunal para que ésta confirme o rectifique lo actuado.⁶⁵

Asimismo, la Ley establece motivos específicos para no conceder la naturalización: cuando el solicitante perteneciera a una nación con la cual Costa Rica estuviera en guerra; cuando se compruebe judicialmente que el solicitante hubiera sido condenado como agitador social, político o religioso, dentro o fuera del país o que hubiera sido condenado en el extranjero por esa clase de actividades o por delitos de estafa, de robo, de incendio, de falsificación de moneda o de títulos de crédito o por otros de igual o mayor gravedad según las leyes penales en Costa Rica o; cuando se comprobara, judicialmente, que el solicitante ha tenido relación con el tráfico internacional de sustancias estupefacientes, psicotrópicas, "inhalantes" o de sustancias químicas destinadas a la fabricación o disolución de drogas estupefacientes, en consonancia con los delitos que tipifica la Ley No. 7093 del 22 de abril de 1988.⁶⁶

En caso de concederse la nacionalidad, el Registro emite un acta, firmada por el Director del Registro Civil y por el interesado, con la fotografía del interesado y los timbres respectivos.⁶⁷

⁶² *Ibíd.*, artículo 13.

⁶³ *Ibíd.*, artículo 11.

⁶⁴ *Ibíd.*, artículo 14.

⁶⁵ *Ibíd.*, artículo 15.

⁶⁶ *Ibíd.*, artículo 14.

⁶⁷ *Ibíd.*, artículo 16.

iii) Adquisición de la nacionalidad de los pueblos indígenas transfronterizos

En el Ordenamiento Jurídico costarricense no existe norma escrita alguna que regule de manera específica la adquisición de la nacionalidad de los pueblos indígenas transfronterizos.⁶⁸ Por lo tanto, para establecer los criterios de adquisición de la nacionalidad de los pueblos indígenas transfronterizos, debe acudirse a las normas establecidas en la Constitución Política y a nivel infraconstitucional conjuntamente con las características propias de estos pueblos.

Los pueblos indígenas transfronterizos, como se indicó anteriormente, son pueblos que habitan a través de las fronteras entre dos o más Estados. En el caso de Costa Rica, deben ser pueblos que habiten en la frontera con Nicaragua o bien en la frontera con Panamá. Para que los miembros de dichos pueblos puedan adquirir la nacionalidad costarricense por nacimiento deben: haber nacido en territorio costarricense –definido según los tratados limítrofes vigentes, sin tomar en cuenta la visión de territorio ancestral de los pueblos indígenas–, ser hijos de padres costarricenses por nacimiento –sin que para este supuesto importe el lugar de nacimiento– o ser infante de padres desconocidos, hallado en la República de Costa Rica. Como puede apreciarse, el hecho de que los pueblos indígenas sean transfronterizos es jurídicamente irrelevante. Basta que el nacimiento del sujeto en cuestión encuadre en cualquiera de los supuestos de hecho anteriormente mencionados para que se le atribuya la nacionalidad costarricense.

Ahora, tomando uno a uno los supuestos recién indicados, se pueden obtener las siguientes conclusiones. En primer lugar, el criterio *jus soli* no es efectivo para atribuir la nacionalidad a los miembros de los pueblos indígenas transfronterizos. La alta movilidad de los pueblos indígenas transfronterizos así como el carácter difuso que para estos tienen las fronteras políticas internacionales, dificulta la determinación del lugar de nacimiento en estos casos. En segundo lugar, el criterio *jus sanguinis* tampoco resulta un criterio efectivo para atribuir la nacionalidad a los miembros de estos pueblos. Este criterio requiere que al menos uno de los padres sea costarricense por nacimiento, requisito de difícil cumplimiento

⁶⁸ Análisis propio. Confirmado por: Oficio CSR-1055-2016. Tribunal Supremo de Elecciones. 18 de noviembre de 2016.

dada la tradición apátrida que arrastran los pueblos indígenas en Costa Rica, tanto en la frontera norte como en la sur.⁶⁹

En cuanto a la adquisición de la nacionalidad derivada, las causales de naturalización por residencia, por matrimonio con costarricense, por domicilio no menor de veinte años en Costa Rica, mayor de 25 años de edad nacido en Costa Rica y mayor de 25 años nacido en el extranjero e hijo (a) de padre o madre costarricense –es decir, 5 de las 6 posibilidades–, requieren prueba de residencia en Costa Rica. Dicho requisito es de difícil cumplimiento por parte de los miembros de pueblos indígenas transfronterizos quienes se desplazan constantemente de una frontera a otra. Por ende, acreditar un período continuo de residencia es virtualmente imposible. A ello se suma la dificultad de acreditar la gran cantidad de requisitos que cada causal requiere, conforme se puede ver en la sección anterior. En cuanto a la causal de trascendencia de la nacionalidad, esta enfrenta las mismas dificultades que el llamado *jus sanguinis* recién comentado.

Si se comparan las causales para adquirir la nacionalidad por nacimiento con las de naturalización, se colige con meridiana claridad que la modalidad que ofrece mayores facilidades para obtener la calidad de costarricense es sin lugar a dudas la primera. No obstante, la primera modalidad no es efectiva, conforme quedó demostrado. Además, obligar a estas personas a naturalizarse implica reconocer su carácter de extranjeros y de ese modo, negarles la nacionalidad costarricense.

De lo expuesto se concluye que en efecto las normas constitucionales y legales vigentes ofrecen criterios –no diferenciados ni culturalmente condicionados– para atribuir la nacionalidad a los pueblos indígenas transfronterizos. Estos criterios, como quedó dicho, son ineficientes para que los miembros de estos pueblos puedan adquirir la nacionalidad costarricense.

⁶⁹ Oficio CSR-1055-2016. Tribunal Supremo de Elecciones. 18 de noviembre de 2016.

b) Derechos adquiridos con la nacionalidad

Los derechos adquiridos con la nacionalidad son distintos según se haya adquirido esta por nacimiento o por naturalización. Por ende, resulta jurídicamente relevante la distinción sobre su forma de adquisición.

En este sentido la Sala Constitucional ha manifestado que las distinciones establecidas en la Constitución Política deben ser leídas de manera restrictiva. Los derechos restringidos no deben suponer la “desconstitucionalización de la posición de los naturalizados respecto de los derechos y libertades públicas a ellos garantizados”.⁷⁰ Existe un núcleo de derechos sobre los cuales no se puede hacer una distinción para los costarricenses por nacimiento o por naturalización. Sobre el punto concreto manifestó la Sala:

(...) se distinguen los llamados derechos fundamentales que son inherentes al hombre sin distinción de ninguna naturaleza, porque son parte de la dignidad humana y la base del orden jurídico político costarricense. Corresponden a esta esfera, entre otros, el ser reconocido como sujeto de derecho, el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la salud, y en general, todos los que por su naturaleza no requieren para su ejercicio, de condiciones especiales de nacionalidad o ciudadanía del titular, por ser consustanciales a la esencia misma de los seres humanos; y a ello obedece que la regulación de los mismos, no soporta distinción alguna, sin incurrir en discriminaciones inadmisibles en el Derecho Constitucional.⁷¹

⁷⁰ Sala Constitucional, voto 6780-94.

⁷¹ Sala Constitucional, voto 6780-94.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha indicado que no es posible establecer distinciones entre los costarricenses por nacimiento y por naturalización salvo las establecidas por el propio Constituyente en la Carta Magna.⁷²

Los costarricenses por naturalización tienen una serie de restricciones en el ejercicio de derechos políticos, tanto activa como pasivamente.⁷³ En este sentido las limitaciones se encuentran en los siguientes artículos de la Constitución Política: 94 –relativo al sufragio–, 100 –limitaciones para ser Magistrado y Presidente del TSE–, 108.2 –limitaciones para ser Diputado–, 115 –limitaciones para ser Presidente y Vicepresidente del Congreso–, 131– limitaciones para ser Presidente de la República–, 142 –limitaciones para ser Ministro– y 159.1 –limitaciones para ser Magistrado y Presidente de la Corte Suprema de Justicia–.

Los indígenas transfronterizos al obtener la nacionalidad costarricense adquieren los mismos derechos que cualquier otro ciudadano. No obstante, si adquieren la nacionalidad por naturalización enfrentan las restricciones recién reseñadas. Todas las anteriores distinciones a nivel de derechos políticos llevan a examinar con cautela la modalidad para atribuir la nacionalidad a los miembros de los pueblos indígenas transfronterizos. Asignar una nacionalidad por naturalización sería una denegatoria, aun indirecta, del haz de derechos políticos a esta población.

c) Pérdida de la nacionalidad

Con la reforma introducida mediante Ley número 7514 del 6 de junio de 1995, el artículo 16 de la Constitución Política pasó a establecer que la nacionalidad costarricense no se pierde y es irrenunciable.⁷⁴ Comenta Hernández que con dicha reforma se implementaron tres cambios a nivel constitucional: la nacionalidad costarricense se volvió

⁷² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de inconstitucionalidad: voto 5613-2015”; 22 de abril de 2015, 11:00 a.m. (expediente 14-000995-0007-CO).

⁷³ Sala Constitucional, voto 6780-94. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de inconstitucionalidad: voto 4832-98”; 7 de julio de 1998, 3:45 p.m. (expediente 97-007992-0007-CO). Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de inconstitucionalidad: voto 3475-03”; 2 de mayo de 2003, 8:56 a.m. (expediente 02-006124-0007-CO).

⁷⁴ Constitución Política de Costa Rica, artículo 16.

irrenunciable; se volvió jurídicamente posible adoptar otra nacionalidad sin perder la nacionalidad costarricense y; se eliminaron las limitaciones que existían para los naturalizados, los cuales podían perder la nacionalidad costarricense si se ausentaban voluntariamente de Costa Rica por más de 6 años consecutivos y no demostraban haberse mantenido vinculados con el país.⁷⁵

Sin embargo, actualmente subsisten algunas causales de pérdida de la nacionalidad. En primer término, la causal de pérdida de la nacionalidad para los costarricenses por naturalización que hayan obtenido la nacionalidad mediante fraude de Ley.⁷⁶ En segundo término, el sujeto puede renunciar a la nacionalidad costarricense siempre y cuando dicha renuncia no lo deje apátrida –el caso, por ejemplo, de una persona con doble nacionalidad.⁷⁷

d) Conflicto de nacionalidad

Palma define el conflicto de nacionalidad como el hecho anormal donde la nacionalidad es múltiple o inexistente y que puede ocurrir en dos casos.⁷⁸ El primero que distingue es el caso de una persona que nace en un país que aplica el jus soli, pero cuyos padres son de un país que sigue el jus sanguinis.⁷⁹ El segundo caso que distingue es el de una persona que se naturaliza, pero cuyo país de origen no determina que esta sola circunstancia implique perder la nacionalidad original.⁸⁰ Sobre el conflicto de leyes se hará más consideraciones en el capítulo II.

⁷⁵ Hernández Valle, 53.

⁷⁶ Ley de Opciones y Naturalizaciones, artículo 18.

⁷⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de hábeas corpus: voto 5474-09”; 1 de abril de 2009, 3:07 p.m. (expediente 09-003855-0007-CO). Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de inconstitucionalidad: voto 8268-03”; 6 de agosto de 2003, 2:52 p.m. (expediente 02-006951-0007-CO).

⁷⁸ Palma Umaña, 33.

⁷⁹ Ídem.

⁸⁰ Ídem.

2. Regulación jurídica del derecho a la identidad

En este apartado se hará un análisis de las normas relativas al derecho a contar con una identidad para lo cual se ahondará en el (a) registro de nacimientos civiles y en la (b) obtención de documentos de identidad. Lo anterior tomando en cuenta que al no contar un sujeto con una identidad, este, de hecho, puede quedar apátrida.

a) Registro de nacimientos civiles

El registro de nacimientos de personas indígenas transfronterizas en sí mismo no cuenta con un procedimiento especializado, pero el de personas indígenas sí –que por ser la norma más especial le aplica a la población en estudio–.

El Reglamento del Registro del Estado Civil recoge los requisitos para la declaración de nacimiento de personas indígenas.⁸¹ Dichos requisitos han sido ampliados por el TSE vía práctica administrativa.⁸²

Tratándose de las declaraciones de niños indígenas menores de 10 años, la prueba para la inscripción del nacimiento consiste en: a) Declaración del nacimiento debe ser hecha por los padres o encargado legal del menor; b) Indicar quién atendió el parto; si la persona es diferente del padre o a la madre deberá constar declaración jurada de la misma. El Registro Civil verificará que sean indígenas, con base en la inscripción del nacimiento. En caso de no ser así, deberá aportarse constancia de censo familiar para determinar si alguno de los padres aparece inscrito, o en su defecto, se aportará una nota o aval de la respectiva Asociación de Desarrollo Indígena, confirmando que los padres o alguno de ellos son

⁸¹ Tribunal Supremo de Elecciones, “Reglamento del Registro del Estado Civil 06-2011: 17 de mayo de 2011”, consultado el 28 de febrero de 2017, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC¶m2=1&nValor1=1&nValor2=70271&nValor3=100164&strTipM=TC&Resultado=3&nValor4=3&strSelect=sel.

⁸² Tribunal Supremo de Elecciones, “Trámites institucionales: Inscripción de nacimiento de persona nacida en el hogar de procedencia indígena menor de 10 años”, Tribunal Supremo de Elecciones, consultado 1 de marzo de 2017, <http://www.tse.go.cr/pdf/requisitosytramites/Inscripcion-de-nacimiento-de-persona-nacida-en-el-hogar-de-procedencia-indigena-menor-de-10-anos.pdf>.

miembros de la comunidad indígena, e indicando las razones por las cuales no aparecen en el censo; c) El aval deberá contener todos los datos requeridos en el formulario correspondiente a efecto de demostrar la procedencia indígena costarricense de la persona interesada; d) La firma del presidente de la Asociación de Desarrollo Indígena deberá ser validada por la Sección Coordinación de Servicios Regionales; e) el aval referido en el punto b) debe contener: datos de la persona solicitante, nombre de la Asociación Indígena, cédula jurídica, número de sesión, fecha de celebrada la sesión, nombre de la persona solicitante, desde que año pertenece a la comunidad la persona solicitante y sus padres, nombre, firma del Presidente y número de cédula y sello de la Asociación y; f) Aceptación de paternidad y maternidad.⁸³

Asimismo, la normativa faculta que la procedencia indígena de los padres de la persona declarada se determine mediante los documentos que consten en el Archivo del Registro Civil y sin más trámite se realice la inscripción. Finalmente, en caso de duda, la Jefatura de la Sección de Inscripciones puede realizar las averiguaciones pertinentes para la inscripción y si no se logra demostrar el nacimiento, conjuntamente con la Jefatura del Departamento Civil la suspende.⁸⁴

Las declaraciones de niños indígenas mayores de 10 años, requiere: a) la declaración del nacimiento hecha por los padres o encargado si es menor de dieciocho años; si ya alcanzó esa edad, personalmente; b) Aval de la respectiva Asociación de Desarrollo Indígena indicando procedencia indígena de la persona declarada; c) El aval debe contener todos los datos a efecto de demostrar la procedencia indígena costarricense de la persona interesada; d) La firma del presidente de la Asociación de Desarrollo Indígena deberá ser validada por la Sección Coordinación de Servicios Regionales; e) el aval referido en el punto c) debe contener: datos de la persona solicitante, nombre de la Asociación Indígena, cédula jurídica, número de sesión, fecha de celebrada la sesión, nombre de la persona

⁸³ Reglamento del Registro del Estado Civil, artículo 22. Tribunal Supremo de Elecciones, “Trámites institucionales: Inscripción de nacimiento de persona nacida en el hogar de procedencia indígena menor de 10 años”, Tribunal Supremo de Elecciones, consultado 1 de marzo de 2017, <http://www.tse.go.cr/pdf/requisitosytramites/Inscripcion-de-nacimiento-de-persona-nacida-en-el-hogar-de-procedencia-indigena-menor-de-10-anos.pdf>.

⁸⁴ Reglamento del Registro del Estado Civil.

solicitante, desde qué año pertenece a la comunidad la persona solicitante y sus padres, nombre, firma del Presidente y número de cédula y sello de la Asociación y; f) debe constar aceptación de paternidad y maternidad.⁸⁵

Las inscripciones se practican en el Departamento Civil del Registro Civil y con base en los documentos expedidos por los Registradores Auxiliares o quienes estén investidos de tal autoridad (párrocos o autoridades; funcionarios/as diplomáticos/as o consulares acreditados/as ante el Gobierno de Costa Rica; por las personas funcionarias judiciales o administrativas o por el Patronato Nacional de la Infancia u otra Institución competente cuando, en el ejercicio de sus cometidos, dictaren resoluciones firmes con respecto a hechos del estado civil; por los profesionales en Derecho con respecto a los instrumentos públicos ante ellos otorgados, cuando se refieran también a hechos relativos al estado civil o con los documentos oficialmente expedidos en otros países siempre que estén debidamente autenticados).⁸⁶ Son Registradores Auxiliares los funcionarios del Registro Civil debidamente nombrados para este efecto, las responsables de las delegaciones de policía, las personas directoras de hospitales públicos, los médicos y los Registradores Auxiliares ad honorem nombrados por la Dirección General del Registro Civil.⁸⁷ En la práctica, se han nombrado como Registradores Auxiliares a miembros de los pueblos indígenas para que faciliten la inscripción de nacimientos de personas de su pueblo respectivo.⁸⁸

Con el objetivo de facilitar la inscripción de los pueblos indígenas transfronterizos en Costa Rica, desde inicios del 2015 el TSE conjuntamente con el ACNUR han llevado a

⁸⁵ *Ibíd.*, artículo 23. Tribunal Supremo de Elecciones, “Trámites institucionales: Inscripción de nacimiento de persona nacida en el hogar de procedencia indígena mayor de 10 años”, Tribunal Supremo de Elecciones, consultado 1 de marzo de 2017, <http://www.tse.go.cr/pdf/requisitosytramites/Inscripcion-de-nacimiento-de-persona-nacida-en-el-hogar-de-procedencia-indigena-mayor-de-10-anos.pdf>.

⁸⁶ Reglamento del Registro del Estado Civil, artículo 2.

⁸⁷ *Ibíd.*, artículos 3 y 4.

⁸⁸ Luis Guillermo Chinchilla Mora, Oficial Mayor Civil del Tribunal Supremo de Elecciones, y Alcides Chavarría Vargas, Jefe de la Coordinación de Servicios Regionales, entrevista por el autor, Oficinas Centrales del Tribunal Supremo de Elecciones, 2 de diciembre de 2016.

cabo el Proyecto Chiriticos.⁸⁹ Este Proyecto ha facilitado la flexibilización de procedimientos (como la utilización de medios de prueba distintos a los establecidos expresamente en la normativa para acreditar el nacimiento), el traslado de brigadas móviles del Tribunal, así como el apoyo del Registro Civil de Panamá con el fin de determinar la nacionalidad, el registro tardío de nacimientos y la entrega de documentos de identidad de los ngöbe-buglé, un pueblo indígena transfronterizo.⁹⁰ En 2015 se atendieron a unas 4.000 personas y se logró el registro y documentación de unas 1.394.⁹¹ Estos resultados se dieron después de la visita a unas 2.000 fincas en Costa Rica localizadas en Coto Brus, Tarrazú, Buenos Aires, Corredores, Golfito, Osa, Dota, León Cortés y Sixaola, Talamanca.⁹²

b) Obtención de documentos de identidad

Tratándose de la obtención de documentos de identidad para indígenas transfronterizos con nacionalidad costarricense, nuestro sistema legal no dispone de disposiciones específicas para los pueblos indígenas. Por ende, debe acudirse a las normas generales para establecer el marco jurídico aplicable. Nuestro Ordenamiento Jurídico regula dos documentos de identidad para costarricenses: la tarjeta de identidad de menores y la cédula de identidad.

Al cumplir los doce años de edad y hasta los dieciocho, los costarricenses pueden solicitar la tarjeta de identidad de menores –en adelante ‘TIM’–. Para tal efecto, los menores deben acudir personalmente –ante la Oficialía Mayor Civil o a las oficinas autorizadas– a solicitar dicho documento y en compañía de sus representantes legales o parientes por consanguinidad o afinidad quienes verificarán la identidad del menor. El documento se entrega de manera personal y contra escritura, de puño y letra del menor, de su nombre. La TIM contiene: a) número de identificación del portador, que corresponde a la inscripción de su nacimiento y se compone de tres partes, provincia, tomo y asiento; b) nombre y apellidos legales del portador, y si fuere conocido con nombres y apellidos

⁸⁹ Oficio CSR-1055-2016. Tribunal Supremo de Elecciones. 18 de noviembre de 2016.

⁹⁰ Ídem.

⁹¹ Ídem.

⁹² Ídem.

diferentes, debe hacerse constar así; c) sexo; d) lugar y fecha de nacimiento; e) nombre y apellidos del padre y la madre del portador; f) fotografía del portador y; g) domicilio. Este documento es de presentación obligatoria en todos los casos en los que sea necesario acreditar la identidad del menor de 18 años pero mayor de 12 años de edad.⁹³

La solicitud de cédula de identidad por primera vez puede ser presentada desde los dieciséis años, pero únicamente puede ser retirada por el interesado hasta que este cumpla los dieciocho años de edad.⁹⁴ El interesado debe acudir personalmente y en compañía de sus padres, abuelos, hermanos o dos testigos, con su respectiva cédula de identidad.⁹⁵ Si el interesado cuenta con TIM⁹⁶ o si este es costarricense por naturalización⁹⁷, no es necesario la presentación de testigos, por cuanto se tiene por acreditada la identidad del interesado con, respectivamente, la sola presentación de la TIM o la carta de naturalización (DIMEX, cédula de residencia, entre otros). El formulario de solicitud debe ir firmado por el interesado y acompañado de la huella dactilar de al menos uno de sus dedos. La firma no requiere autenticación si el solicitante se identifica con su cédula de identidad anterior, aunque esté caduca; tampoco si el funcionario encargado de recibir la solicitud pudiere verificar la identidad con datos o información del Registro Civil. En caso contrario, la firma

⁹³ Asamblea Legislativa, “Ley de Tarjeta de Identidad para Costarricenses de Doce a Dieciocho Años, Ley 7688: 6 de agosto de 1997”, consultado el 28 de febrero de 2017, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40726&nValor3=42926&strTipM=TC. Poder Ejecutivo, “Reglamento a la Ley No. 7688 sobre tarjeta de identidad para los costarricenses mayores de doce años y menores de dieciocho, Decreto Ejecutivo 26895-MTSS-J: 6 de marzo de 1998”, consultado el 28 de febrero de 2017, <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/tarjetadeidentidad.pdf>.

⁹⁴ Asamblea Legislativa, “Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil Ley 3504: 10 de mayo de 1965”, consultado el 28 de febrero de 2017, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=4967&nValor3=106998&strTipM=TC, artículo 76.

⁹⁵ Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones, artículo 75.

⁹⁶ Tribunal Supremo de Elecciones, “Interpretación del artículo 75 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil: resolución número 2337-E”; 6 de setiembre de 2004, 12:20 p.m.

⁹⁷ Tribunal Supremo de Elecciones, “Interpretación del artículo 75 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil: resolución número 4404-E8-2016”; 29 de junio de 2016, 11:30 a.m. (expediente 230-S-2016 ACT).

deberá ser autenticada con la firma y sello de un abogado o de un funcionario público autorizado por el Tribunal.⁹⁸

La entrega de la cédula de identidad se hace personalmente contra firma del interesado.⁹⁹ Este documento cuenta con una validez de 10 años, después de los cuales se considera caduco.¹⁰⁰ No obstante, la cédula de identidad puede renovarse por igual período de vigencia¹⁰¹ y siguiendo el mismo trámite.¹⁰²

El procedimiento anteriormente referido ha sido flexibilizado por el TSE para los pueblos indígenas transfronterizos en el contexto del Proyecto Chiríticos. Esta flexibilización no tiene establecidos criterios específicos, tampoco está regulado en ninguna norma legal o manual administrativo. Esta flexibilización cuenta como prioridad registral dotar de documento de identidad y consiste en la aplicación de un “control de convencionalidad directo” en un análisis casuístico hecho por el funcionario registral.¹⁰³

Es obligación de todo costarricense mayor de 18 años de edad adquirir la cédula de identidad.¹⁰⁴ Dicho documento es necesario para: a) emitir el voto; b) todo acto o contrato notarial; c) iniciar gestiones o acciones administrativas o judiciales; d) firmar las actas matrimoniales, ya sean civiles o católicas; e) ser nombrado funcionario o empleado del Estado, sus instituciones y Municipalidades; f) formalizar contratos de trabajo; g) firmar obligaciones a favor de instituciones autónomas, semiautónomas o de las Juntas Rurales de Crédito y Oficinas de Ayuda al Agricultor; h) obtener pasaporte; i) formalizar el Seguro Social, sin que esta disposición pueda amparar al patrono de las consecuencias que la ley y Reglamento de la Caja Costarricense de Seguro Social le imponen; j) recibir giros del

⁹⁸ Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones, artículo 75.

⁹⁹ Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones, artículo 92.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, artículo 94.

¹⁰¹ *Ídem.*

¹⁰² *Ibíd.*, artículo 75.

¹⁰³ Luis Guillermo Chinchilla Mora, Oficial Mayor Civil del Tribunal Supremo de Elecciones, y Alcides Chavarría Vargas, Jefe de la Coordinación de Servicios Regionales, entrevista por el autor, Oficinas Centrales del Tribunal Supremo de Elecciones, 2 de diciembre de 2016.

¹⁰⁴ Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones, artículo 89.

Estado, Municipalidades e Instituciones Autónomas o Semiautónomas; k) matricular los padres o encargados a sus hijos o pupilos en escuelas y colegios, públicos o privados; l) obtener o renovar la licencia de conductor de vehículos; y m) Cualquier otra diligencia u operación en que sea del caso justificar la identidad personal.¹⁰⁵

Es necesario hacer notar que la obtención de ambos documentos –tanto la TIM como la cédula de identidad– requieren que el peticionario haya adquirido la nacionalidad costarricense. Por ende, las personas extranjeras o apátridas no pueden optar por estos documentos.

3. Los pueblos indígenas transfronterizos como extranjeros

Los indígenas transfronterizos que no cuenten con la nacionalidad costarricense, conforme a los criterios arriba expuestos, entran automáticamente en el marco de regulación de las normas de migración y extranjería. En razón de las migraciones transfronterizas que constantemente realizan estos pueblos siguiendo normalmente las mismas rutas y conforme a los mismos propósitos, sus miembros pueden ser catalogados dentro de categorías especiales migratorias con las ventajas que el Ordenamiento Jurídico costarricense ofrece.

Desde 2006 la práctica de la Dirección General de Migración y Extranjería con los pueblos indígenas transfronterizos de la zona sur había sido clasificar a los miembros de estos pueblos como trabajadores transfronterizos.¹⁰⁶ Tomando en cuenta este particular conflicto en mente, en 2012 se emitió un cuerpo especializado de normas dedicadas a regular la situación de esta población en el Reglamento de Extranjería.¹⁰⁷ El Reglamento permite que las personas indígenas extranjeras en general opten por cualquiera de las categorías migratorias. Sin embargo, se reguló de manera específica cuatro categorías

¹⁰⁵ Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones, artículo 95.

¹⁰⁶ Morales, Lobo y Jiménez, 80.

¹⁰⁷ Poder Ejecutivo, “Reglamento de Extranjería y Crea el Día del Costarricense en el Exterior cuya fecha de celebración será el 11 de abril de cada año, Decreto 37112-GOB: 17 de mayo de 2012”, consultado el 1 de marzo de 2017, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=72489&nValor3=99400&strTipM=TC, artículo 251.

migratorias especiales para estos pueblos: residente permanente, trabajador transfronterizo, trabajador temporal y estudiante.¹⁰⁸ La literalidad de las normas permite incluir a cualquier pueblo indígena extranjero, no necesariamente transfronterizo, aun cuando por la especificidad de las situaciones reguladas es más probable que sean los transfronterizos los que opten por estas categorías.

Puede optar por la categoría de residente permanente, la persona indígena extranjera con parentesco de primer grado por consanguinidad con ciudadano costarricense (padres, hijos menores o mayores con discapacidad y hermanos menores o mayores con discapacidad) o con cónyuge costarricense.¹⁰⁹

Por su parte, la categoría de trabajadores indígenas transfronterizos corresponde a aquellas personas nacionales de Nicaragua o Panamá, vecinas de las zonas aledañas a las fronteras con Costa Rica, reconocidas así por la Dirección General, que sean autorizadas por ésta para ingresar y egresar del territorio nacional diariamente, con el fin de realizar actividades asalariadas, autorizadas por la Dirección General, con base en los estudios técnicos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.¹¹⁰ Dicha persona únicamente puede llegar hasta los siguientes lugares: a) si ingresan por Peñas Blancas no pueden trasladarse fuera del cantón central de Liberia, Guanacaste; b) si ingresan por Los Chiles, no pueden trasladarse fuera de ese cantón; c) si ingresan por Sixaola no pueden trasladarse fuera de la zona de Bribri; d) si ingresan por Sabalito no pueden trasladarse fuera del distrito central de San Vito; e) si ingresan por Paso Canoas no pueden trasladarse fuera del cantón Corredores y; f) en el caso de la habilitación de otros puestos migratorios para el tránsito internacional de personas, no puede trasladarse fuera del cantón central donde se ubique el puesto migratorio.¹¹¹ El trabajador indígena transfronterizo debe realizar su ingreso y egreso del país por un puesto migratorio habilitado para el tránsito internacional de personas y

¹⁰⁸ Reglamento de Extranjería.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, artículos 254 y 255.

¹¹⁰ *Ibíd.*, artículo 260.

¹¹¹ *Ibíd.*, artículo 143.

presentando ante el puesto migratorio la credencial que le acredita su condición migratoria.

112

Los indígenas con permiso temporal de trabajo pueden permanecer por un período renovable de 6 meses y para ello, entre otros, debe aportar documento que acredite oferta de trabajo o bien rendir declaración jurada que indique labor y zona en la que laborará. En el caso de los hijos e hijas menores de edad de las personas autorizadas bajo la condición migratoria de trabajador temporal, se les otorga la permanencia legal en el país como dependiente por el mismo período del titular, no pudiendo realizar actividades remuneradas ni lucrativas. Las personas mayores de 15 años que pretendan laborar, lo pueden hacer en actividades que no sean consideradas insalubres, pesadas o peligrosas y solicitando el mismo permiso temporal que su progenitor.¹¹³

Pueden ingresar bajo la categoría de estudiantes aquellas personas indígenas extranjeras que diariamente requieran ingresar y egresar del país para realizar estudios en centros de enseñanza costarricenses debidamente reconocidos por el Ministerio de Educación Pública o el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada. De estar en esta categoría, no pueden realizar actividades remuneradas ni lucrativas, salvo las relacionadas con la práctica profesional o servicio social.¹¹⁴

Todas las anteriores categorías son renovables: residente permanente cada 2 años, residente temporal anualmente, trabajadores transfronterizos cada 2 años, trabajador temporal por el período que la Dirección General de Migración y Extranjería indique y los estudiantes anualmente.¹¹⁵ Asimismo, es posible tramitar un cambio de categoría especial migratoria.¹¹⁶

¹¹² *Ibíd.*, artículos 263 y 264.

¹¹³ *Ibíd.*, artículos 265 al 269.

¹¹⁴ *Ibíd.*, artículos 270 y 271.

¹¹⁵ *Ibíd.*, artículos 276 al 281.

¹¹⁶ *Ibíd.*, artículos 282 al 288.

Finalmente cabe indicar que el Reglamento de Extranjería preceptúa que la Dirección General de Migración y Extranjería debe brindar tratamiento especial a las poblaciones indígenas de conformidad con lo establecido en los artículos 71 y 98 de la Ley de Migración y Extranjería, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, del 13 de setiembre del 2007 y el Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes del 27 de junio de 1989.¹¹⁷

4. Los pueblos indígenas transfronterizos como apátridas

El Ordenamiento Jurídico costarricense no cuenta con normativa especial aplicable a los pueblos indígenas transfronterizos en condición de apatridia. Cuenta, sin embargo, con un Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida¹¹⁸ y otras normas que más adelante se mencionarán. Asimismo, existe un procedimiento especial aplicable a los indígenas ngöbe-buglé. Ambos procedimientos se examinan de seguido.

a) Procedimiento del Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida

Este Reglamento entiende como apátrida toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme con su legislación. En el mismo articulado reconoce una cláusula de exclusión según la cual una persona queda excluida del reconocimiento de la condición de persona apátrida aunque reúna los elementos de la definición. Comprende las personas que no están consideradas como necesitadas de la protección internacional y las personas a las que no se consideran merecedoras de la protección.¹¹⁹ La declaratoria de apatridia la realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.¹²⁰

¹¹⁷ *Ibíd.*, artículo 250.

¹¹⁸ Poder Ejecutivo, “Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida, Decreto Ejecutivo 39620-RE-G: 7 de abril de 2016”, consultado el 1 de marzo de 2017, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?para ml=NRTC&nValor1=1&nValor2=81511&nValor3=103965&strTipM=TC.

¹¹⁹ *Ibíd.*, artículo 2.

¹²⁰ *Ibíd.*, artículo 5.

La condición de apatridia se determina mediante el procedimiento establecido en el Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida. Inicia por remisión de las autoridades migratorias en frontera que identifiquen posibles casos de apatridia o por solicitud del interesado. El Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con 15 días hábiles a partir de la apertura del expediente para solicitar a la Dirección General de Migración y Extranjería que emita un documento provisional como solicitante de la condición de apátrida, luego de haber verificado que el solicitante no esté inscrito como costarricense y que no exista prueba de que cuenta con otra nacionalidad. Dicho documento cual acredita su condición de apátrida y tiene una vigencia de 6 meses, por períodos igualmente renovables hasta que recaiga una resolución definitiva en el asunto.¹²¹

Durante el procedimiento se realizan entrevistas al interesado con el fin de que este exponga los motivos que lo califican como apátrida y para que presente las pruebas que “razonablemente pudiere aportar”. Asimismo, el Ministerio debe solicitar información al país de residencia habitual o a otros países con los cuales se juzgue pudiera tener vínculos por nacimiento, ascendencia, residencia o matrimonio con el fin de determinar si el solicitante es considerado como nacional por algún Estado conforme con su legislación. Si durante el proceso existen posibles motivos para creer que la persona podría calificar como refugiada, el proceso se remite a Subproceso de Refugio para que se sustancie conforme. La duración máxima del proceso es de 12 meses, prorrogable hasta por un máximo de 24 meses cuando se encuentre pendiente respuesta de un Estado al que se le haya solicitado colaboración o de la ACNUR.¹²²

El Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida reconoce dos cláusulas generales de exclusión al reconocimiento de la condición de apatridia. En primer lugar, a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país. En segundo lugar, cuando existan razones fundadas para considerar que el solicitante ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un

¹²¹ *Ibíd.*, artículos 8, 9, 12 y 19.

¹²² *Ibíd.*, artículos 11, 14, 15 y 17.

delito contra la humanidad, definido en los instrumentos internacionales referentes a dichos delitos o; ha cometido un grave delito común fuera del país de su residencia, antes de su admisión en dicho país o bien; que haya sido declarado culpables de actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas, que afecten la paz, la seguridad, las relaciones pacíficas entre los Estados, así como violaciones graves y sistemáticas contra los derechos humanos.¹²³

El Reglamento reconoce tres supuestos de extinción de la condición de apátrida. En primer lugar, establece como causales de cesación de la condición que la persona apátrida sea reconocida como nacional por otro Estado o que la persona apátrida se convierta en costarricense por naturalización. En segundo lugar, la cancelación de la condición de una persona apátrida reconocida en el país cuando tenga en su poder nueva prueba que demuestre que existen razones sobrevinientes que anulan la necesidad de la conservación de su reconocimiento. Finalmente, el Ministro puede revocar de oficio la declaratoria cuando tenga en su poder nueva prueba que demuestre que el solicitante ocultó o falseó los hechos materiales sobre los que fundamentó su solicitud de tal forma que, de haberse conocido oportunamente, no se hubiera reconocido la condición de apátrida.¹²⁴

Por último, la Ley de Migración y Extranjería establece que tres años después de ser debidamente declarado como apátrida, éste puede solicitar el cambio de categoría migratoria a residente permanente.¹²⁵ Con esta condición, después de transcurrir el plazo legal, puede optar por la nacionalidad costarricense por naturalización.

¹²³ *Ibíd.*, artículo 26.

¹²⁴ *Ibíd.*, artículos 28, 30 y 32.

¹²⁵ Asamblea Legislativa, “Ley de Migración y Extranjería Ley 8764: 19 de agosto de 2009”, consultado el 2 de marzo de 2017, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=66139&n, artículo 126.

b) Procedimiento especial para los indígenas ngöbe-buglé

Paralelamente a este procedimiento también se ha implementado, en el contexto de Proyecto Chiríticos,¹²⁶ el siguiente. El contacto con el indígena Ngöbe-Buglé se puede dar de tres maneras: a) El indígena se apersona a la oficina regional más cercana (Coto Brus, Tarrazú, Talamanca, Limón); b) Es atendido por las giras binacionales realizadas a los distintos cantones donde se encuentra la mayor concentración de indígenas o; c) Se ubica por medio de las visitas realizadas por funcionarios del convenio TSE-ACNUR a fincas donde laboran y residen temporalmente. En cualquiera de estos casos se trata de establecer el país de origen –Costa Rica o Panamá–.¹²⁷

Posterior al análisis preliminar los funcionarios de las regionales proceden a documentar con los requisitos necesarios el expediente de inscripción de mayores (proceso de ‘inscripción tardía’) del indígena Ngöbe-Buglé para remitirlo a sede central donde se le asigna número de expediente y comienza el respectivo estudio para establecer si es un ciudadano costarricense. A estos expedientes se les da un seguimiento particular por parte de cada oficina regional para revisar los avances o prevenciones que se den por parte de los oficiales calificadores.¹²⁸

El proceso puede culminar con la inscripción como costarricense o bien con la denegatoria de la inscripción. En este último caso el interesado con la resolución que le deniega la inscripción puede presentarse al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para solicitar el trámite de apátrida, ahí el Ministerio procede conforme al procedimiento ordinario.¹²⁹

¹²⁶ Los detalles de este Proyecto se describen con más detalle en los capítulos II, III y IV de este trabajo de investigación.

¹²⁷ Carlos Luis Castro Montero, funcionario de la Oficina de Coordinación de Servicios Regionales del Tribunal Supremo de Elecciones, correo electrónico, 5 de abril.

¹²⁸ Ídem.

¹²⁹ Ídem.

Dos años después de tener la declaratoria de apatridia el interesado puede tramitar su respectiva naturalización ante el TSE.¹³⁰ Este plazo es considerablemente más corto que el procedimiento ordinario, por ende más favorable para la obtención de la nacionalidad por naturalización a los indígenas ngöbe-buglé.

c) Disposiciones comunes a ambos procedimientos

El apátrida debidamente reconocido puede ejercer cualquier tipo de actividad laboral remunerada o lucrativa, por cuenta propia o en relación de dependencia, en estricto apego al Ordenamiento Jurídico nacional. Su declaratoria, además, se extiende a la familia del apátrida, salvo para aquellos que cuenten con una nacionalidad, en cuyo caso deben regularizar su situación migratoria en el país conforme la ley vigente. Para tales efectos se consideran como apátridas como extensión al cónyuge o compañero/a, los hijos menores de edad, hijos mayores solteros hasta 25 años de edad, que demuestren continuar siendo dependientes económicamente, hermanos menores de edad o solteros hasta 25 años de edad, que demuestren continuar siendo dependientes económicamente y que continúen estudiando, y sus padres mayores de 65 años o menores dependientes con relación de dependencia acreditada.¹³¹

El Reglamento de Extranjería establece exenciones a los apátridas como la no presentación de documentos de filiación a la Caja Costarricense de Seguro Social para la tramitación del primer documento migratorio, de ciertos cánones y de garantías.¹³²

Sección B. Estándares según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

El Derecho Internacional de Derechos Humanos reconoce una doble protección a los pueblos indígenas transfronterizos: la otorgada a los pueblos indígenas en general y la de aquellos que se caracterizan por ser transfronterizos. En consecuencia, para entender los

¹³⁰ Ídem.

¹³¹ Reglamento de Persona Apátrida, artículos 20, 35 y 36.

¹³² Reglamento de Extranjería, artículos 36, 43 y 47.

estándares para estos pueblos conforme al DDHH, en esta sección es menester hacer referencia a ambas esferas de protección.

1. Los pueblos indígenas en general

Tanto el Derecho Internacional como el DDHH recogen una serie de derechos individuales y colectivos para los pueblos indígenas y sus miembros.¹³³ Previo a hacer mención de estos, es indispensable establecer una definición de pueblos indígenas, únicos titulares de estos derechos.

En el Derecho Internacional se ha considerado innecesario establecer una definición estricta de pueblos indígenas ya que ello podría acarrear una protección excesiva o menor a la que se pretende otorgarle a estos pueblos. No obstante, existen criterios que se utilizan para poder establecer cuándo se está ante un pueblo indígena.¹³⁴

La CIDH cita al menos tres grupos de criterios que se utilizan actualmente. En primer lugar cita los criterios de la Guía de Aplicación del Convenio número 169 de la OIT:

los elementos que definen a un pueblo indígena son tanto objetivos como subjetivos; los elementos objetivos incluyen: (i) la continuidad histórica, v.g. se trata de sociedades que descienden de los grupos anteriores a la conquista o colonización; (ii) la conexión territorial, en el sentido de que sus antepasados habitaban el país o la región; y (iii) instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas y específicas, que son propias y se retienen en todo o en parte. El elemento subjetivo corresponde a la auto-identificación colectiva en tanto pueblo indígena.¹³⁵

¹³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales* (Organización de los Estados Americanos, 2010), 9-10.

¹³⁴ Ídem. Organización Internacional del Trabajo, *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la Práctica: Una Guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT* (Organización Internacional del Trabajo, 2009), 9.

¹³⁵ CIDH, *Derechos de los pueblos...*, 10.

En segundo lugar, incluye al estudio de un Grupo de Trabajo de la ONU, el cual enumera los siguientes criterios:

- (i) prioridad en el tiempo, con respecto a la ocupación y uso de un territorio específico; (ii) la perpetuación voluntaria de la especificidad cultural, que puede incluir los aspectos de lenguaje, organización social, religión y valores espirituales, modos de producción, formas e instituciones jurídicas; (iii) la auto-identificación, así como el reconocimiento por otros grupos, o por las autoridades estatales, en tanto una colectividad diferenciada; y (iv) una experiencia de subyugación, marginalización, desposesión, exclusión o discriminación, ya sea que estas condiciones persistan o no.¹³⁶

Por último, tomando en cuenta el Convenio número 169 de la OIT, indica la CIDH que el “criterio de autoidentificación es el principal para determinar la condición de indígena, tanto individual como colectivamente en tanto pueblos”.¹³⁷ Este es el concepto al que se suscribe este autor en virtud de ser el criterio mayoritariamente aplicado.

En cuanto a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, ha establecido la Corte IDH que “en lo que respecta a pueblos indígenas, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”.¹³⁸

Ahora bien, en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas, existen diversos instrumentos específicos que los tutelan: la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, el Convenio número 169 de la OIT, la Declaración Americana sobre los

¹³⁶ *Ibíd.*, 11.

¹³⁷ *Ídem.*

¹³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas: Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay; 17 de junio de 2005, Serie C 125, pár. 63.

Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio de Diversidad Biológica, la Declaración de las Naciones sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (Declaración de Río de Janeiro de 1992), entre otros.¹³⁹ Esos instrumentos recogen los siguientes derechos de los pueblos indígenas: de consulta y participación, derecho a la posesión, propiedad, control y uso de sus territorios, derecho a modalidades propias de acceso a la tierra, a que se facilite por parte de los Estados el contacto y cooperación entre pueblos indígenas separados por fronteras, derecho a la libre determinación, entre otros.¹⁴⁰

Sin embargo, del elenco de derechos tutelados internacionalmente, los que guardan mayor relación con el objeto de esta investigación son el derecho a la consulta y participación, el derecho a procedimientos culturalmente condicionados y la obligación que tienen los Estados de facilitar el contacto y cooperación de pueblos indígenas transfronterizos –el cual se analiza en el acápite subsiguiente–, el derecho a sus tierras y el derecho a la personalidad jurídica.

El derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas se encuentra protegido en los artículos 6.1, 6.2, 15.2, 22.3, 27.3 y 28 del Convenio número 169 de la OIT. Asimismo, respecto a este derecho ha indicado la CIDH que los Estados deben consultar a los pueblos indígenas y garantizar su participación con el fin de obtener su consentimiento libre e informado respecto a las medidas administrativas o legislativas de los Estados que tienen un impacto sobre los derechos o intereses de los pueblos indígenas.¹⁴¹

¹³⁹ Sociedad Ecuatoriana de Derecho Forestal, *Estudio sobre políticas y normas: Derechos de las poblaciones indígenas amazónicas vinculados a la gestión de los recursos naturales en Bolivia, Ecuador y Perú* (Lima, Perú: SINCO Editores SAC, 2012), 19-27. CEPAL, *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014), 28.

¹⁴⁰ Sociedad Ecuatoriana de Derecho Forestal, 19-27. CEPAL, *Los pueblos indígenas en América ...*, 28.

¹⁴¹ CIDH, *Derechos de los pueblos...*, pág. 273. En el mismo sentido, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo y Reparaciones: Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador; 27 de junio de 2012, Serie C 245, párs. 160 y 166.

Asimismo, ha manifestado la Corte IDH que:

Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. (...) y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado.¹⁴²

Adicionalmente, ha resuelto la Corte IDH que la “consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de decisiones. El incumplimiento de esta obligación, o la realización de la consulta sin observar sus características esenciales, comprometen la responsabilidad internacional de los Estados”.¹⁴³

Cabe resaltar que durante el desarrollo de los procedimientos de consulta y participación, estos deben ser culturalmente condicionados, por lo que deben tomarse en cuenta las tradiciones y diversidad lingüística de los pueblos indígenas.¹⁴⁴

El derecho a las tierras ancestrales encuentra su protección en el Convenio número 169 de la OIT, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 1 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁴⁵

¹⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas: Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam; 28 de noviembre de 2007, Serie C 172, pág. 133. En similar sentido véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de la Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras; 8 de octubre de 2015, Serie C 304, pág. 216. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de la Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras; 8 de octubre de 2015, Serie C 305, pág. 161.

¹⁴³ Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku..., pág. 177.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, pág. 201. Corte IDH, Caso de la Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz..., pág. 158.

Tocante al derecho a sus tierras, la Corte IDH ha indicado que los pueblos indígenas mantienen lazos únicos y duraderos con sus territorios ancestrales,¹⁴⁶ dado que estos son la base fundamental de sus culturas, vida espiritual, integridad y supervivencia económica.¹⁴⁷ Además de constituir su identidad cultural, esta relación especial con sus tierras ancestrales es parte integral de la cosmovisión y religiosidad de los pueblos indígenas.¹⁴⁸ En esta línea proteger ese vínculo es proteger también la cultura y el legado cultural de estos pueblos¹⁴⁹ y permitir su desarrollo y evolución como Pueblo.¹⁵⁰

Como bien ha puntualizado la Corte IDH

(...) la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores. En función de su

¹⁴⁵ Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka..., pág. 95; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de los Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam; 25 de noviembre de 2015, Serie C 309, pág. 124.

¹⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam; 15 de junio de 2005, Serie C 124, pág. 131.

¹⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua; 31 de agosto de 2001, Serie C 79, pág. 149; Corte IDH, Caso de la Comunidad Moiwana..., pág. 131; Corte IDH, Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa..., pág. 131; Corte IDH, Caso de la Comunidad Garífuna de Punta Piedra..., pág. 166.

¹⁴⁸ Corte IDH, Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa..., pág. 135; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas: Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay; 29 de marzo de 2006, Serie C 146, pág. 118.

¹⁴⁹ Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni..., pág. 149; Corte IDH, Caso de la Comunidad Moiwana..., pág. 131; Corte IDH, Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa..., pág. 131; Corte IDH, Caso de la Comunidad Garífuna de Punta Piedra..., pág. 166. UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 8 April 1994, consultado el 9 de marzo de 2017, <http://www.refworld.org/docid/453883fc0.html>, pág. 3.2.

¹⁵⁰ Corte IDH, Caso de la Comunidad Garífuna de Punta Piedra..., pág. 166; Corte IDH, Caso de la Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz..., pág. 101.

entorno, su integración con la naturaleza y su historia, los miembros de las comunidades indígenas transmiten de generación en generación este patrimonio cultural inmaterial, que es recreado constantemente por los miembros de las comunidades y grupos indígenas.¹⁵¹

Consecuentemente, la conexión entre el territorio y los recursos naturales que han usado tradicionalmente los pueblos indígenas deben ser respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados.¹⁵²

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas también ha resaltado el vínculo especial que mantienen los pueblos indígenas con sus tierras ancestrales.¹⁵³

Por último, en cuanto al derecho a la personalidad jurídica, ha indicado la Corte IDH este representa un parámetro para determinar si una persona es titular o no de los derechos de que se trate, y si los puede ejercer y su violación supone desconocer al sujeto como persona.¹⁵⁴ En virtud de este derecho, el Estado está obligado a facilitar jurídica y geográficamente los procesos para la inscripción de nacimientos, defunciones y la obtención de documentos de identidad.¹⁵⁵ La violación de este derecho deja a la población en un limbo legal y en una condición de extremo riesgo y vulnerabilidad.¹⁵⁶

¹⁵¹ Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa..., pág. 154.

¹⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá; 14 de octubre de 2014, Serie C 284, pág. 112.

¹⁵³ United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, Victoria Tauli Corpuz, A/HRC/30/41, 6 de agosto de 2015, consultado el 9 de marzo de 2017, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=topic&docid=55f7eb1e4&skip=0&tocid=50ffbce582&toid=50fbce5d6&querysi=indigenous&searchin=title&sort=date>, pág. 15.

¹⁵⁴ Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa..., pág. 188.

¹⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas: Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay; 24 de agosto de 2010, Serie C 214, págs. 251-255. Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa..., págs.189-194.

¹⁵⁶ Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa..., págs.191-192.

Sobre este punto ha manifestado la Relatora Especial de los derechos de los pueblos indígenas que la falta de sistemas adecuados para registrar el nacimiento de todos los niños indígenas los deja en gran vulnerabilidad a situaciones como la apatridia, la trata de personas, acceso limitado a servicios sociales, de salud y educacionales y dificulta la labor de implementación de acciones positivas del Estado al no contar con datos lo suficientemente desglosados respecto de esta población. En este sentido la Relatora Especial recomendó que los Estados aseguren el registro de los nacimientos de todos los niños indígenas.¹⁵⁷

2. Los pueblos indígenas transfronterizos

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas ha señalado que las cuestiones transfronterizas afectan a los pueblos indígenas de todas las regiones y se originan debido a que los territorios y las relaciones de estos pueblos con frecuencia trascienden las fronteras nacionales.¹⁵⁸

Los instrumentos de Derecho Internacional que protegen a los pueblos indígenas transfronterizos como categoría específica son el Convenio número 169 de la OIT en su artículo 32¹⁵⁹, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Indígenas en su artículo 36¹⁶⁰ y el artículo 2.5 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.¹⁶¹

¹⁵⁷ United Nations Human Rights Council, Report of the Special..., párs. 66, 67 y 78.a).

¹⁵⁸ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, Cuestiones transfronterizas, incluido el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas al comercio de bienes y servicios a través de las fronteras y en zonas militarizadas, Resolución E/C.19/2015/9, 17 de febrero de 2015, 2.

¹⁵⁹ Convenio 169 – Convenio sobre Pueblos Indígenas y tribales, Organización Internacional del Trabajo, 27 de junio de 1989, consultado el 21 de octubre de 2016 en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CO_DE:C169.

¹⁶⁰ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Organización de las Naciones Unidas, 13 de setiembre de 2007, consultado el 15 de enero de 2017, http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.

¹⁶¹ Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, Organización de las Naciones Unidas, 18 de diciembre de

En todos ellos se establece la obligación que tienen los Estados de facilitar el contacto y cooperación de pueblos indígenas transfronterizos. Este derecho cubre a aquellos pueblos indígenas cuyas tierras ancestrales han sido divididas con el establecimiento de fronteras nacionales entre países y pretende conservar la cohesión del pueblo indígena y su identidad cultural.¹⁶² El International Law Association considera que esta obligación es una manifestación del principio de autodeterminación externa de los pueblos indígenas.¹⁶³

En caso de que un Estado no permita la libre interacción entre pueblos transfronterizos por razones sociales, culturales, económicas o de cualquier otra índole, estaría incurriendo en una violación de normas del DDHH. Por ende, los pueblos afectados estarían facultados para acudir ante un tribunal internacional a exigir justa compensación por el daño sufrido.¹⁶⁴ Para cumplir con esta obligación los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias en su Derecho interno, así como celebrar tratados internacionales bilaterales o multilaterales.¹⁶⁵

Esta obligación estatal debe leerse conjuntamente con otros derechos establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En este sentido destaca el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas que

Los artículos 3, 26, 32, 33 y 36 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas versan sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas; los derechos a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado

1992, consultado el 15 de enero de 2017, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>.

¹⁶² Weldehaimanot y Mekonnen: 61.

¹⁶³ International Law Association, *Rights of the Indigenous Peoples* (The Hague Conference, 2010), <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1024>, 10.

¹⁶⁴ Richard Osburn, "Problems and Solutions Regarding Indigenous Peoples Split by International Borders", *American Indian Law Review* 24, no. 2 (1999/2000): 483, consultado el 16 de enero de 2017, <http://www.jstor.org/stable/20070641>.

¹⁶⁵ International Law Association, 15.

o adquirido; y el derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros y con otros pueblos a través de las fronteras.¹⁶⁶

Asimismo, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas considera como aplicables a los pueblos indígenas transfronterizos los artículos 12 (derecho a circular libremente en el propio país, a residir en él y a no ser privado de entrar en él arbitrariamente) y 27 (derecho a la cultura, religión e idioma de minorías étnicas) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁶⁷

En adición a los instrumentos internacionales *supra* indicados, se puede acudir a otras fuentes del Derecho Internacional que reconocen o amplían la obligación que tienen los Estados de facilitar el contacto y cooperación de pueblos indígenas transfronterizos. Así, la práctica internacional¹⁶⁸ ha reconocido progresivamente los derechos de los pueblos indígenas transfronterizos.

Así, Noruega, Finlandia y Suecia han llegado a un acuerdo sobre un texto final, mas no ratificado aún¹⁶⁹, de la Convención Nórdica Saami. Dicha Convención reconoce a los saami como un pueblo indígena transfronterizo que habita a través de las fronteras de estos tres países y con el derecho a ser reconocidos bajo una sola identidad, como un solo pueblo indígena. Reconoce que las fronteras internacionales no deben constituir obstáculos para los saami individual y colectivamente y reconoce la obligación de los Estados de Noruega,

¹⁶⁶ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, 3.

¹⁶⁷ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, 3-4.

¹⁶⁸ La práctica legislativa en los Estados ha sido reconocida como práctica internacional, fuente de Derecho Internacional en: Malcolm Shaw, *International Law*, 5ta. ed. (Reino Unido, Cambridge University Press, 2003), 79. Corte IDH, Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano..., p. 118. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Organización de las Naciones Unidas, 18 de abril de 1946, consultado el 8 de marzo de 2017, <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0>.

¹⁶⁹ Radio Canada International, "Nordic Sámi Convention agreement reached after more than a decade", Radio Canada International, 23 de diciembre de 2016, consultado el 8 de marzo de 2017, <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2016/12/23/nordic-sami-convention-agreement-reached-after-more-than-a-decade/>.

Finlandia y Suecia de facilitar las condiciones adecuadas y efectivas para preservar y desarrollar el idioma, la cultura, las formas de vida y la sociedad saami. Asimismo, establece que estos gobiernos deben remover todos aquellos obstáculos a las actividades económicas de los saami basados en la nacionalidad o la residencia o que en alguna forma tengan su origen en la condición transfronteriza de estos pueblos.¹⁷⁰

En el articulado restante la Convención Nórdica Saami protege la autodeterminación de los pueblos saami en cuanto a formas de gobierno, lenguaje y cultura, derechos sobre tierras y agua y la posibilidad de los Parlamentos Saami de cada país de unirse en una sola Confederación. Finalmente destaca a lo largo del articulado la cooperación entre los gobiernos de Noruega, Finlandia y Suecia para que los pueblos saami logren estos fines.¹⁷¹

En Ecuador, la Constitución Política de ese país reconoce la nacionalidad ecuatoriana por nacimiento a los pueblos indígenas con presencia en las zonas de la frontera de la República del Ecuador. Asimismo, se reconoce como derecho colectivo de los pueblos indígenas transfronterizos el mantener y desarrollar contactos, relaciones y cooperación entre ellos.¹⁷²

En Colombia, la Constitución Política de ese país reconoce en el artículo 96.2.c) la nacionalidad colombiana por adopción –es decir, por naturalización– a los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos con Colombia, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.¹⁷³ Con la nacionalidad adoptada, los indígenas naturalizados colombianos tienen libre ingreso y egreso de la República

¹⁷⁰ Convención Nórdica Saami, Finlandia-Noruega-Suecia, sin fecha de ratificación, <https://www.sametinget.se/105173> (en inglés).

¹⁷¹ Ídem.

¹⁷² Asamblea Constituyente de la República del Ecuador, “Constitución Política del Ecuador: 28 de setiembre de 2008”, consultado el 1 de marzo de 2017, http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf, artículos 7.3 y 57.18.

¹⁷³ Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, “Constitución Política de Colombia: 4 de julio de 1991”, consultado el 8 de marzo de 2017, www.corteconstitucional.gov.co/?bTy.

colombiana, lo cual facilita el contacto de pueblos indígenas divididos por una frontera. Asimismo, la Ley 191 de 1995 sobre Zonas de Frontera está destinada a fomentar la cooperación y eliminar los obstáculos que impiden la interacción natural de los pueblos indígenas transfronterizos.¹⁷⁴

En los Estados Unidos de América existen dos regímenes distintos para los pueblos indígenas transfronterizos según sea la frontera con Canadá o con México.

En cuanto a Canadá, aplican el Tratado Jay de 1794 y el Tratado Gante de 1814. A partir de estos tratados los indígenas que viven en ambos lados de la frontera entre Canadá y Estados Unidos tienen derecho a entrar y salir libremente de ambos países sin necesidad de una visa o de registrarse y pueden permanecer en ambos países por el tiempo que consideren necesario. Para entrar en este régimen los indígenas transfronterizos canadienses deben contar con al menos un 50% de sangre indígena estadounidense. Asimismo las cortes estadounidenses han establecido que los indígenas cubiertos por este régimen no pueden ser deportados del país por ninguna razón.¹⁷⁵

En relación con México, únicamente el pueblo indígena transfronterizo Kickapoo, en virtud de ley especialmente aprobada para tal efecto, tiene derecho a entrar y salir libremente de Estados Unidos y de México sin necesidad de visa o permiso migratorio especial. Esto les permite compartir libremente su cultura y facilitar la cohesión del pueblo indígena sin que una frontera internacional sea impedimento para ello. Los restantes pueblos como los Tohono O'Odham, Pascua Yaqui, Nación Yavapai-Apache, Nación Cocopah Nation, Pai Pai, y la Comunidad Indígena Kumai no cuentan con este derecho, por lo que quedan sujetos a los mismos controles migratorios que cualquier otro extranjero que pretenda ingresar al territorio estadounidense.¹⁷⁶ Esto ha originado que, por ejemplo, los Tohono O'Odham en México y los de Estados Unidos hayan perdido la cohesión cultural al punto de ser irreconocibles el uno para el otro.¹⁷⁷

¹⁷⁴ OIT, *Los Derechos de los Pueblos...*, 166.

¹⁷⁵ Osburn: 472-478.

¹⁷⁶ *Ibid.*, 478-481.

¹⁷⁷ Cadava: 380.

Por último, en Venezuela la Constitución del Estado Amazonas reconoce el derecho de los pueblos indígenas que habitan en espacios fronterizos internacionales, al libre tránsito de bienes y personas por sus fronteras, en reconocimiento a su condición de preexistencia al Estado Nacional.¹⁷⁸ En el ámbito nacional la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas establece que los pueblos indígenas transfronterizos tienen el derecho de mantener y desarrollar las relaciones y la cooperación con los pueblos y comunidades indígenas de países limítrofes. Asimismo, dicho cuerpo legal establece que el Estado de Venezuela, en conjunto con los pueblos indígenas transfronterizos, debe adoptar las medidas apropiadas, mediante tratados, acuerdos o convenios internacionales, dirigidas a fomentar y facilitar la cooperación, integración, intercambio, tránsito, desarrollo económico y prestación de servicios públicos para estos pueblos. Por último estipula el deber estatal de proteger y preservar la identidad cultural de estos pueblos.¹⁷⁹

Conclusión

Los pueblos indígenas transfronterizos son aquellos que viven a través de las fronteras de dos o varios Estados. En razón de su alta movilidad uno de los retos que enfrentan es la apatridia y la falta de documentación.

La Constitución Política costarricense establece las reglas para adquirir la nacionalidad, la cual puede ser por nacimiento (bajo los criterios *jus soli* y *jus sanguinis*) o por naturalización (bajo los criterios de *jus electionis* y *jus communicatio*). La Constitución Política no reconoce algunos derechos políticos a los naturalizados.

¹⁷⁸ Consejo Legislativo del Estado Amazonas, “Constitución del Estado Amazonas: 30 de agosto de 2002”, consultado el 10 de marzo de 2017, <http://www.acnur.org/2f80f33d-3e99-41ce-8510-34abd961aa7f>, artículo 56.

¹⁷⁹ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, “Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas: 27 de diciembre de 2005”, consultado el 10 de marzo de 2017, http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Pueblos_indigenas/ley_organica_indigena_ven.pdf.

Nuestro ordenamiento jurídico no establece normas especiales para la atribución de la nacionalidad de los pueblos indígenas transfronterizos, por lo que se regulan por el régimen general.

En cuanto a la inscripción de nacimientos, el Reglamento del Estado Civil establece requisitos y procedimientos especiales para las personas indígenas, incluidos aquellas inscripciones tardías. Estos requisitos han sido ampliados vía administrativa, pero son sustancialmente más flexibles que los seguidos en el procedimiento ordinario.

Con el Proyecto Chiríticos el TSE ha flexibilizado los requisitos para la inscripción de nacimientos de los indígenas ngöbe-buglé y ha facilitado estos procedimientos, así como el otorgamiento de documentos de identificación en giras con brigadas móviles en lugares específicos del país, incluyendo Sixaola.

El ordenamiento jurídico costarricense contiene algunas disposiciones aplicables a los pueblos indígenas transfronterizos en el Derecho Migratorio. Este marco jurídico contempla cuatro categorías especiales: residente permanente, trabajador transfronterizo, trabajador temporal y estudiante, los cuales ofrecen algunas facilidades respecto de otras categorías migratorias.

En caso de ser catalogados como apátridas, el Derecho costarricense contempla disposiciones para pueblos indígenas transfronterizos, pero únicamente si son ngöbe-buglé. Así, de presumirse apátrida el ngöbe-buglé, el TSE realiza un proceso de verificación o de determinación de nacionalidad y en caso de considerar que definitivamente no es costarricense, lo remite al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para la correspondiente declaratoria de apatridia. En circunstancias ordinarias, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto inicia el proceso después de habersele remitido el asunto por una autoridad migratoria.

El Derecho Internacional reconoce los siguientes derechos a los pueblos indígenas, colectiva e individualmente considerados: el derecho a la consulta y participación, el

derecho a procedimientos culturalmente condicionados, el derecho a sus tierras y el derecho a la personalidad jurídica.. En caso de ser pueblos indígenas transfronterizos, los Estados deben facilitar el contacto y cooperación estos con el fin de que estos conserven su identidad y cohesión cultural.

En la práctica internacional los Estados han tomado esta obligación de contacto y cooperación para concertar acuerdos internacionales como el caso de la Convención Nórdica Saami entre Noruega, Finlandia y Suecia. Estados Unidos de América ha optado por otorgar derecho de libre paso entre fronteras en el caso de los indígenas que habitan entre este país y Canadá, y con algunos grupos que viven entre Estados Unidos de América y México. Finalmente, otros han optado por otorgar la doble nacionalidad como Ecuador, Venezuela y Colombia.

CAPÍTULO II: Riesgo de apatridia en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En este capítulo se estudian los estándares normativos para la eliminación de la apatridia a partir de una interpretación de los instrumentos específicos que la regulan de manera conjunta con instrumentos generales del DDHH. Seguidamente se abordan las disposiciones específicas de la Declaración y Plan de Acción de Brasil, la cual, en su esencia, remite a los estándares internacionales para la eliminación de la apatridia.

Sección A. Estándares normativos para la eliminación de la apatridia en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

1. Precisiones conceptuales del término apatridia

Los principales instrumentos que regulan la apatridia en el Derecho Internacional corresponden a la Convención de 1954 y la Convención de 1961,¹⁸⁰ de los cuales el segundo recibirá mayor atención en este capítulo por ser el instrumento internacional base para la determinación de los estándares para la reducción de apatridia. Precisamente se utiliza el término ‘reducción’ en vista de que el objetivo de la Convención de 1961 no es establecer obligaciones a cargo de los Estados para eliminar de manera definitiva la situación de apatridia a nivel mundial.¹⁸¹ Las razones particulares en apoyo de esta afirmación se desarrollarán en líneas posteriores. De momento cabe iniciar con la precisión terminológica de lo que se entiende por apatridia.

La Convención de 1961 refiere la definición de apatridia a la Convención de 1954. Dicha convención establece la definición considerada como universal¹⁸² del término

¹⁸⁰ United Nations High Commissioner for Refugees, *Text of the 1961 Convention on the reduction of Statelessness with an Introductory Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* (Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 2014): 3.

¹⁸¹ Laura Van Waas, *Nationality Matters: Statelessness under international law*, (Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia, 2008), 194-197.

¹⁸² United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook on Protection of Stateless Persons* (Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 2014): 5.

apátrida en su artículo 1.1. : “(...) toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.¹⁸³ Esta definición corresponde al apátrida *de jure*,¹⁸⁴ acepción de apatridia que se considera correcta. Corrientes modernas, además, entienden que la apatridia es una negación tanto del derecho a la nacionalidad como del derecho a la personalidad jurídica.¹⁸⁵

Ahora bien, existe una corriente considerable en la doctrina que propone incluir en la situación jurídica de los apátridas a los llamados apátridas *de facto*. Esta posición lamentablemente es compartida por la Corte IDH,¹⁸⁶ lo cual genera la obligación de aplicar este estándar como tal en el sistema interamericano. Sin embargo, se considera en este trabajo de investigación que existen diversas razones que justifican el rechazo de la utilización del término *de facto*.

Para tal efecto se puede acudir a las reglas de interpretación de los tratados fijadas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: interpretar de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin, usando como medios complementarios para la interpretación resultante los trabajos preparatorios del tratado.¹⁸⁷

La literalidad del tratado no incluye en su definición la apatridia *de facto* y de hecho ningún instrumento internacional codifica este término.¹⁸⁸ Esto es consecuente con el

¹⁸³ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, artículo 1.

¹⁸⁴ Carol Batchelor, “Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status”, *International Journal of Refugee Law* 10, (1998): 171. Latif Tas, “How international law impacts on statelessness and citizenship: the case of Kurdish nationalism, conflict and peace”, *International Journal of Law in Context* 12, no.1 (2016): 45.

¹⁸⁵ William Conklin, *Statelessness: The Enigma of the International Community*, (Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2014), 150. Corte IDH, Caso de las Niñas Yean y Bosico..., párr. 178.

¹⁸⁶ Cfr. Corte IDH, Caso de las Niñas Yean y Bosico..., párr. 142.

¹⁸⁷ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Organización de las Naciones Unidas, 23 de mayo de 1969, artículos 31-33, consultado el 20 de abril de 2017 en http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf.

¹⁸⁸ Van Waas, *Nationality Matters...*, 23. Jason Tucker, “Questioning de facto Statelessness by looking at de facto citizenship”, *Tilburg Law Review* 19, (2014): 276-277.

objeto y fin del tratado dado que la Convención de 1954 fue concebida como la contraparte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Mientras que la Convención de 1954 protege a los no protegidos *de jure*, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados protege a los no protegidos *de facto*. Tanto es así que la Convención de 1954 fue inicialmente pretendida como un protocolo adicional a la Convención de los Refugiados.¹⁸⁹ Finalmente, un análisis de los trabajos preparatorios confirma esta interpretación ya que los Estados excluyeron deliberadamente de la Convención la apatridia *de facto*.¹⁹⁰

A mayor abundamiento se pueden citar varias razones en apoyo de la interpretación conforme con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En primer lugar no existe un consenso en una definición de la apatridia *de facto*,¹⁹¹ lo cual dificulta su implementación. Así, Hugh Massey lo define como todos aquellos casos en los que las personas se encuentran fuera del país de su nacionalidad y que están imposibilitados o, por razones válidas, no desean estar bajo la protección del país que les ha otorgado su nacionalidad.¹⁹² Por su parte, Sarker lo entiende como sinónimo de ausencia de nacionalidad efectiva y en ello cita tres situaciones de hecho: imposibilidad de goce de los derechos atribuidos a la nacionalidad, casos de nacionalidad indeterminada y personas a las que, luego de una sucesión de Estados, se les asigna una nacionalidad distinta de la del Estado de su residencia habitual.¹⁹³ Por último, Tas lo conceptualiza como aquellos individuos que cuentan con una nacionalidad de un determinado país pero que sienten que no pueden confiar en esta la protección y garantía sustancial de sus derechos.¹⁹⁴ De lo anterior resulta evidente la inconsistencia de la definición de apatridia *de facto*, pues en

¹⁸⁹ Van Waas, *Nationality Matters...*, 20-22. Batchelor: 172-173. Tas: 47.

¹⁹⁰ Van Waas, *Nationality Matters...*, 20-22. Batchelor: 172-173. Tas: 47.

¹⁹¹ Sharita Gruberg, “De Facto Statelessness among undocumented migrants in Greece”, *Georgetown Journal on Poverty Law & Policy* 18, no. 3 (2011): 535. Tucker: 276-277.

¹⁹² Hugh Massey, *Legal and Protection Policy Research Series: UNHCR and De Facto Statelessness* (Switzerland: United Nations High Commissioner for Refugees, 2010), 62, consultado el 12 de octubre de 2016 en <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/4bc2ddeb9/16-unhcr-de-facto-statelessness-hugh-massey.html>.

¹⁹³ Shuvro Prosun Sarker, “Inception of Statelessness and Refugee’s Bottle for Citizenship in India: A Critical Study”, *ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law* 12-13, (2012): 290.

¹⁹⁴ Tas: 47.

unos se comprenden más supuestos que otros o bien se enumeran supuestos de hecho sustancialmente distintos.

En segundo lugar, tal y como señala Tucker,¹⁹⁵ apatridia *de facto* confunde nacionalidad con ciudadanía, lo cual genera una serie de peligros: crea una categoría de discriminación entre ciudadanos efectivos y no efectivos, trivializa el concepto de apatridia en sí mismo – pues en el caso de *facto* sí se cuenta con una nacionalidad, por ende la persona no queda en la misma condición de vulnerabilidad– y, más grave aún, expondría a los verdaderos apátridas a soluciones temporales como la concesión de una ciudadanía temporal con tal de no otorgales nacionalidad. En cuanto a este último caso, la autoridad gubernamental podría escudarse en el reconocimiento de otros derechos civiles y políticos para justificar el no otorgamiento de una nacionalidad dado que lo importante sería el goce de una nacionalidad *de facto* y no una *de jure*, caso que ha ocurrido con unos 92.000 estonios de origen ruso con los que el gobierno de Estonia ha utilizado esta estrategia para no reconocerles la nacionalidad estoniana.¹⁹⁶

En tercer lugar, cabe indicar que la apatridia *de jure* y la *de facto* tienen aparejados una serie de efectos distintos. A manera de ejemplo, en algunas jurisdicciones las personas apátridas *de jure* no pueden incoar procesos judiciales y pueden ser objeto de procesos de deportación, lo cual no ocurre con los apátridas *de facto*.¹⁹⁷ Dada la disimilitud de supuestos de hecho que uno y otro caso contempla, la utilización del término *de facto* entrabaría considerablemente la adopción de una normativa uniforme y eficiente para la regulación de la apatridia.

Por último, como señala Fisher,¹⁹⁸ la utilización del término *de facto* presupone que la determinación de la apatridia *de jure* es con base en una aplicación ciega de la ley sin tomar en cuenta aspectos de hecho, lo cual es evidentemente infundado. El análisis de

¹⁹⁵ Tucker: 279-284.

¹⁹⁶ Ídem.

¹⁹⁷ Fisher: 269.

¹⁹⁸ *Ibíd.*, 275-276.

apatridia *de jure* requiere una determinación exhaustiva de si la persona de interés cuenta o no con la protección estatal.

La adopción de un concepto estricto de apatridia, como se sostiene en esta tesis, no pretende desconocer la relevancia de ofrecer protección a las personas refugiadas quienes se encuentran cubiertas por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y los instrumentos concordantes.¹⁹⁹ Tampoco pretende denegar protección a aquellas personas que aún cuando poseen una nacionalidad no pueden ejercitar o gozar de los derechos derivados de este – i.e., los derechos civiles y políticos –, pues estos deben ser resueltos como violaciones concretas a otros derechos humanos pero no al derecho a la nacionalidad propiamente.²⁰⁰ Con este enfoque se pretende en su lugar ofrecer una solución a cada problema conforme a su verdadera naturaleza, sin confundir dichos problemas con la apatridia, el cual, como ha quedado dicho, es de una naturaleza plenamente distinta.

A pesar de las razones ofrecidas que contundemente abogan por un rechazo de la utilización de apatridia *de facto* al referirse a apatridia, en este trabajo, al abordar apatridia, se hará respecto de las situaciones tanto *de facto* como *de jure*. Sin embargo, se entenderá *de facto* en los términos en los que lo ha hecho la Corte IDH. En el caso de *Las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana* analizó el concepto de apatridia. En este contencioso el Estado fue condenado por haber negado a las niñas Yean y Bosico la emisión de sus actas de nacimiento y el reconocimiento de su nacionalidad como dominicanas a pesar de haber nacido en el territorio dominicano, por ende con derecho a obtener la nacionalidad de ese país por la vía del *jus soli*. Dicha conducta fue considerada como violatoria del derecho a la nacionalidad de las víctimas al haberlas dejado apátridas.²⁰¹ Al realizar su análisis jurídico la Corte IDH conceptualizó a la apatridia como la situación de no contar con una

¹⁹⁹ Laura Van Waas, “The UN Stateless Conventions” en *Nationality and Statelessness under International Law*, ed. Alice Edwards y Laura Van Waas (United Kingdom: Cambridge University Press, 2014), 81.

²⁰⁰ Ídem.

²⁰¹ Corte IDH, Caso de las Niñas Yean y Bosico..., párs. 142-174.

nacionalidad o bien como “la situación en la que se cuenta con una nacionalidad que no es efectiva en la práctica”.²⁰²

La breve precisión terminológica recién efectuada permite demostrar que previo a hacer un examen detallado de apatridia se requiere un análisis sobre el derecho a la nacionalidad por ser la apatridia su denegación.

2. El derecho a la nacionalidad

El derecho a la nacionalidad es el derecho a adquirir y retener una nacionalidad.²⁰³ Dicho derecho se encuentra protegido en diversos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia.²⁰⁴ Es también conocido como el ‘derecho a tener derechos’ por ser el derecho individual básico de toda persona.²⁰⁵ Contar con una nacionalidad le permite a las personas acceder a la educación, trabajo, sistemas de seguridad social y atención médica.²⁰⁶

En el caso particular del sistema interamericano el derecho a la nacionalidad está tutelado en el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Según lo

²⁰² *Ibid.*, pár. 142.

²⁰³ Mónica Ganczer, “The Right to a Nationality as a Human Right?”, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, (2015): 30, consultado el 7 de enero de 2017, <http://real.mtak.hu/id/eprint/24919>.

²⁰⁴ David Weissbrodt y Clay Collins, “The Human Rights of Stateless Persons”, *Human Rights Quarterly* 28, (2006): 246. Seoul Chung, Chul Woo Le, Ho Taeg Lee y Jung Hae Park. “The Treatment of Stateless Persons and the reduction of statelessness: policy suggestions for the Republic of Korea”, *Korea Review of International Studies* 13 (2010): 15.

²⁰⁵ Batchelor: 159. Danielle Jefferis, “Institutionalizing Statelessness: The Revocation of Residency Rights of Palestinians in East Jerusalem”, *International Journal of Refugee Law* 24, no. 2, (2012): 205, consultado el 7 de enero de 2017, doi:10.1093/ijrl/ees026.

²⁰⁶ Conklin, 107.

ha puntualizado la Corte IDH, este artículo ofrece una doble protección: a) el derecho a tener una nacionalidad desde la perspectiva de dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en el conjunto de relaciones, al establecer su vinculación con un Estado determinado, y b) el de proteger al individuo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo.²⁰⁷

La nacionalidad en sí misma ha sido definido desde varias aristas. En el caso de la jurisprudencia internacional se pueden citar varias decisiones de relevancia. La Corte Internacional de Justicia en el célebre caso de *Liechtenstein vs. Guatemala* lo conceptualizó como la “expresión jurídica de un hecho social de conexión de un individuo con un Estado”.²⁰⁸ La Corte IDH la ha entendido como “el vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él con relaciones de lealtad y fidelidad y se hace acreedor a su protección diplomática”.²⁰⁹

Por su parte, a nivel doctrinario se encuentran plétora de conceptos. Jefferis lo define como el “vínculo legal de una persona con un Estado, realizado y ejercitado mediante las instituciones legales de un Estado”.²¹⁰ Horne lo entiende como el “vínculo legal entre un Estado y un individuo basado en una conexión genuina de existencia, intereses y sentimientos conjuntamente con la existencia de derechos y deberes recíprocos”.²¹¹ Palma lo conceptualiza como el “vínculo jurídico entre una persona y un

²⁰⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas vs. República Dominicana; 28 de agosto de 2014, Serie C 282, p. 254.

²⁰⁸ Corte Internacional de Justicia, *Liechtenstein vs. Guatemala* (‘Nottebohm case’), I.C.J. Reports 1955, Sentencia del 6 de abril de 1955, p.23.

²⁰⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-4/84 ‘Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización’, 19 de enero de 1984, p. 35. En similar sentido véase: Corte IDH, Caso de las Niñas Yean y Bosico..., p. 137.

²¹⁰ Jefferis: 205.

²¹¹ Katelyn Horne, “Navigating Nationality: The Rights to Birth Registration and Nationality in Refugee Magnet States”, *Columbia Journal of Transnational Law* 53, no. 1, (2014): 120, consultado el 7 de enero de 2017, <http://jtl.columbia.edu/navigating-nationality-the-rights-to-birth-registration-and-nationality-in-refugee-magnet-states/>.

determinado Estado, por medio de procedimientos establecidos por éste último en su ordenamiento interno”.²¹²

Por último, Conklin explica que el concepto de nacionalidad presupone un vínculo legal con un Estado. Dicho vínculo puede establecerse ya sea mediante una relación de lealtad con un Estado o bien mediante un vínculo social con un Estado y su colectivo – también conocido como vínculo efectivo, conexión sustancial, vínculo suficiente, conexión genuina o como un vínculo de orden legal–. En relación con el vínculo de lealtad los Estados presuponen normalmente que esta se establece por haber nacido en el territorio de su Estado (*jus soli*) o por tener vínculos sanguíneos o étnicos con éste (*jus sanguinis*).²¹³ Se considera que esta concepción de nacionalidad como de doble naturaleza en efecto recoge la práctica estatal y jurisprudencial, por lo cual en este trabajo de investigación se adoptará este concepto, especialmente en el capítulo IV.

Si bien los Estados cuentan con cierta discrecionalidad para fijar sus propias leyes de nacionalidad, esto no es un derecho absoluto.²¹⁴ En este sentido, la actividad estatal queda limitada por las normas imperativas de derecho internacional a las que se encuentren sometidos.²¹⁵ Asimismo, deben tomar en cuenta: a) su deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia y b) su deber de brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación.²¹⁶

Establecidos la naturaleza y el contenido del derecho que la apatridia niega, corresponde hacer un estudio sobre la forma de determinar la apatridia.

²¹² Palma Umaña, 12.

²¹³ Conklin, 178 y 183.

²¹⁴ Horne: 123.

²¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Reparaciones y Costas: Ivcher Bronstein vs. Perú; 6 de febrero de 2001, Serie C 74, pár. 88.

²¹⁶ Corte IDH, Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas..., pár. 256. Corte IDH, Caso de las Niñas Yean y Bosico..., pár. 140.

3. Determinación de apatridia

Para la determinación de la apatridia se debe realizar un análisis primero de la condición *de jure* y posteriormente de la condición *de facto*.

A efectos de determinar si una persona es apátrida *de jure* debe acudirse a la Convención de 1954 la cual define como apátrida a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación. Cada Estado contratante debe indagar si se cumple esta condición o no²¹⁷ y para ello debe acudir a un análisis que trasciende la mera literalidad de las normas de nacionalidad del país con el que el presunto apátrida podría tener vínculos.²¹⁸ Este análisis requiere una consideración de todas las leyes que podrían afectar las regulaciones de nacionalidad como la ley registral civil o el Derecho Migratorio, así como de la práctica del Estado ya que ambos factores podrían incidir notoriamente en su aplicación.²¹⁹ Las prácticas estatales podrían no estar sustentadas en norma escrita –como por ejemplo la privación automática de nacionalidad que opera en Corea del Sur o Bhután respecto de los nacionales que no residen en el país–²²⁰, leyes que son inaplicadas o aplicadas de una forma discriminatoria²²¹ –como ocurre en República Dominicana respecto de los dominicanos de ascendencia haitiana–²²² o leyes cuya versión actualizada no se encuentra disponible para consulta.²²³

En cuanto a la apatridia *de facto*, en ausencia de consenso, debe bastar con verificar si la nacionalidad con la que cuenta el sujeto es o no efectiva, es decir, si permite el ejercicio de los derechos consustanciales a ella como los derechos civiles y políticos.

²¹⁷ Christopher Richter, “Statelessness in Australian Refugee Law: The (Renewed) Case for Complementary Protection”, *The University of Queensland Law Journal* 24, (2005): 549.

²¹⁸ Batchelor: 176.

²¹⁹ Fisher: 260.

²²⁰ *Ibíd.*, 260 y 264.

²²¹ *Ibíd.*, 260.

²²² Corte IDH, Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas..., pár. 297.

²²³ Fisher: 260.

4. Estándares normativos para la eliminación de apatridia

Como se adelantó hace unas líneas, la Convención de 1961 no obliga a los Estados a la eliminación de la apatridia, sino sólo a su reducción.²²⁴ Esto se debe en parte a la limitada eficacia de las normas para lograr en efecto una eliminación de la apatridia, pero también al hecho que los Estados desecharon abiertamente la adopción de un instrumento que los obligara a la eliminación de la apatridia.²²⁵ No obstante, una integración de las normas del DDHH conjuntamente con las Convenciones de 1961 y 1954 permite establecer una obligación tal a los Estados que los conmine a una eliminación de la apatridia.

Un estudio orientado al establecimiento de estándares internacionales para la eliminación de la apatridia requiere, como punto de partida, un análisis de las causas que determinan la existencia de esta condición. Determinadas estas se puede enfocar una solución normativa a cada caso.

A nivel mundial existen diversos grupos considerados tradicionalmente apátridas como los bihari en Bangladesh (pueblo urdu-parlante en campos de Bangladesh desde la partición India-Pakistán en 1947 e independencia de Bangladesh en 1971), dalit/parias en Nepal (también conocido como el grupo de intocables), los tamiles del condado Hill en Sri Lanka, la tribu karen en Tailandia (cuyos miembros huyen de Myanmar y se establecen en la zona fronteriza con Tailandia), los rohinyás en Bangladesh, Malasia y Myanmar y los roma/gitanos en Europa, especialmente en Bosnia y Herzegovina, República Checa, Croacia, Macedonia y Eslovenia.²²⁶ En Costa Rica se encuentra el caso de la población indígena ngobe-buglé,²²⁷ población objeto de esta investigación.

El estudio de estos casos así como de otros de apatridia arroja que este fenómeno

²²⁴ Van Waas, *Nationality Matters...*, 194-197. Laura Van Waas, “Statelessness: A 21st century challenge for Europe”, *Security & Human Rights*, no. 133 (2009): 138-139.

²²⁵ Van Waas, *Nationality Matters...*, 41-42 y 55.

²²⁶ Tendayi Bloom, *Problematizing the Conventions on Statelessness: Policy Report No. 02/01*, (Barcelona: United Nations University Institute on Globalization, Culture and Mobility (UNU-GCM), 2013), 5-7, consultado el 15 de octubre de 2016 en <http://collections.unu.edu/eserv/UNU:1969/pdf0201BLOOM.pdf>.

²²⁷ Morales, Lobo y Jiménez: 21-24.

tiene su origen en una diversidad de causas como la pérdida de la nacionalidad;²²⁸ la privación de la nacionalidad;²²⁹ la interpretación o aplicación de legislaciones relativas a la adquisición de la nacionalidad;²³⁰ los conflictos de leyes en materia de nacionalidad;²³¹ leyes atinentes al matrimonio;²³² situación de niños no registrados y abandonados;²³³ prácticas administrativas discriminatorias²³⁴ y transferencias de territorio.²³⁵

Las situaciones anteriormente referidas son agrupadas por Van Waas,²³⁶ una prolífera autora en el tema, en causas técnicas y causas contemporáneas de apatridia. Esta clasificación se considera acertada en el tanto facilita la solución de problemas de apatridia, por lo cual se seguirá la estructura propuesta por esta académica.

a) Causas técnicas de apatridia

Se consideran causas técnicas de apatridia aquellas que tienen su origen en el conflicto de leyes entre dos o más países.²³⁷ De esta situación se desprenden cuatro supuestos: *jus soli* vs. *jus sanguinis*, niños huérfanos o abandonados, cambio de estatus por matrimonio, divorcio o adopción y causas automáticas de privación, renuncia o pérdida de nacionalidad. En vista de la irrelevancia para los fines del presente trabajo de investigación de las causales de niños huérfanos y abandonados y del cambio de estatus por matrimonio, divorcio o adopción,²³⁸ estas se abordarán someramente.

²²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-21/14 ‘Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en necesidad de protección internacional, 19 de agosto de 2014, pár. 94.

²²⁹ Ídem.

²³⁰ Ídem.

²³¹ Corte IDH, Caso de las Niñas Yean y Bosico..., Voto salvado del Juez A.A. Cancado Trindade, pár. 10.

²³² Ídem.

²³³ Ídem.

²³⁴ Ídem.

²³⁵ Ídem.

²³⁶ Van Waas, Nationality Matters..., 194-197.

²³⁷ Van Waas, Nationality Matters..., 50.

²³⁸ Cfr. Capítulos III y IV.

i) Conflicto de leyes *jus soli* vs *jus sanguinis*

Como primera causa técnica se incluye el conflicto de leyes entre los sistemas de atribución de nacionalidad *jus soli* y *jus sanguinis*.

Existen varias situaciones de conflicto entre ambos sistemas que pueden derivar en apatridia: el nacido en territorio de un país que sigue el sistema *jus sanguinis* cuyos padres provienen de países que siguen el sistema *jus soli* y aquellos casos en los que la transmisión *jus sanguinis* de nacionalidad únicamente opera respecto de hijos matrimoniales o únicamente respecto del padre – la madre no puede transmitir su nacionalidad–.²³⁹

Ante la diversidad de situaciones en las que puede concurrir el conflicto entre ambos sistemas de atribución de nacionalidad, cabe preguntarse si la Convención de 1961 obliga a los Estados a preferir un sistema sobre otro en sus legislaciones con el fin de reducir esta contingencia. En este sentido, como bien indica Van Waas, la Convención de 1961 no establece obligación alguna.²⁴⁰ La Convención en su artículo 1 obliga a los Estados a otorgar la nacionalidad bajo el sistema *jus soli* a los niños nacidos en su territorio que de lo contrario quedarían apátridas.²⁴¹ El artículo 4 de la misma Convención establece que los Estados deben otorgar nacionalidad bajo el sistema *jus sanguinis* a un niño cuando de no hacerlo éste pudiera quedar apátrida.²⁴²

Ciertamente la no imposición de un sistema único de atribución de nacionalidad es una decisión legislativa sabia, dado que ningún sistema en sí mismo puede eliminar definitivamente la apatridia. El sistema *jus sanguinis*, en caso de ser el único aplicado, lleva consigo aparejada la desventaja de una perpetuación indefinida de la apatridia puesto que no habría nacionalidad alguna que transmitir a los descendientes. Por su parte el sistema *jus soli* cuenta con la desventaja de promover un ‘forum shopping’ y, además, que en casos de

²³⁹ Van Waas, *Nationality Matters...*, 50-52.

²⁴⁰ Van Waas, *Nationality Matters...*, 50-52.

²⁴¹ Convención para Reducir los Casos de Apatridia, Organización de las Naciones Unidas, 30 de agosto de 1961, artículo 1, disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0007.pdf>.

²⁴² *Ibíd.*, artículo 4.

extraterritorialidad –como en buques o aeronaves– o en zonas con territorialidad disputada, este criterio no podría atribuir nacionalidad al recién nacido.²⁴³ En caso de que ambas reglas sean igualmente aplicables, se debe dar prevalencia a la *jus soli*.²⁴⁴ En vista de algunas excepciones que pueden ser opuestas por los Estados en la aplicabilidad de estos artículos, estas disposiciones en sí mismas logran únicamente una reducción significativa de la apatridia pero no su eliminación. No obstante, en cada caso se demostrará que una interpretación conforme de estas disposiciones con el DDHH sí hace posible una eliminación de la apatridia.

En cuanto a la aplicación del sistema *jus soli* como último recurso para evitar la apatridia, el Estado puede sujetar su concesión de nacionalidad únicamente a las siguientes condiciones:²⁴⁵ a) Que la solicitud se presente dentro de un período fijado por el Estado contratante, que deberá comenzar a más tardar a la edad de 18 años y que no podrá terminar antes de la edad de 21 años, entendiéndose que el interesado deberá disponer de un plazo de un año, por los menos, para suscribir la solicitud personalmente y sin habilitación; b) Que el interesado haya residido habitualmente en el territorio nacional por un período fijado por el Estado contratante, sin que pueda exigirse una residencia de más de 10 años en total ni que el período inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud exceda de cinco años; c) Que el interesado no haya sido condenado por un delito contra la seguridad nacional ni a una pena de cinco o más años de prisión por un hecho criminal y; d) Que el interesado no haya adquirido una nacionalidad al nacer o posteriormente.²⁴⁶

A pesar de estas válvulas de escape con las que cuentan los Estados, en el sistema interamericano la discrecionalidad del Estado se ve seriamente limitada por disposición del artículo 20 de la Convención Americana de Derechos Humanos el cual preceptúa que toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene

²⁴³ Van Waas, Nationality Matters..., 52-54.

²⁴⁴ Van Waas, Nationality Matters..., 55 y 62.

²⁴⁵ Van Waas, Nationality Matters..., 55.

²⁴⁶ Convención para Reducir los Casos de Apatridia, artículo 1.2.

derecho a otra.²⁴⁷ De la literalidad del artículo así como de la jurisprudencia de la Corte Interamericana,²⁴⁸ se desprende que esta obligación es absoluta y no admite condición u oposición alguna por parte del Estado en cuestión. Esta obligación ha sido considerada como generalizada bajo el Derecho Internacional.²⁴⁹ En virtud de esta regla, las demás excepciones citadas en los párrafos 4 y 5 respecto de no cumplimiento de la edad o del período mínimo de residencia, son de innecesaria consideración.

Asimismo, establece el artículo 1 de la Convención de 1961 que todo hijo nacido dentro del matrimonio en el territorio de un Estado contratante cuya madre sea nacional de ese Estado, adquirirá en el momento del nacimiento la nacionalidad de dicho Estado si de otro modo sería apátrida.²⁵⁰ Este artículo requiere una lectura conforme a la normativa actual del DDHH en virtud de dos distinciones discriminatorias que contiene. Primero, la Convención Americana sobre Derechos Humanos proscribe toda discriminación entre hijos nacidos matrimoniales y extramatrimoniales.²⁵¹ Segundo, es regla del Derecho Internacional Consuetudinario,²⁵² así como del sistema interamericano la prohibición de discriminación en razón de género.²⁵³ Ambas consideraciones conducen necesariamente a interpretar el artículo 1.3 de la Convención de 1961 de la siguiente forma: todo niño nacido en el territorio de un Estado del cual su padre o madre sea nacional adquirirá la nacionalidad de ese Estado si de otro modo quedaría apátrida.

En relación con el *jus sanguinis* como último recurso para evitar la apatridia, la Convención de 1961 permite a los Estados establecer las siguientes condiciones: a) Que la solicitud se presente antes de que el interesado alcance la edad determinada por el Estado

²⁴⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, 22 de noviembre de 1969, artículo 20.2, disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

²⁴⁸ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14..., pár. 94. Corte IDH, Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas..., pár. 260.

²⁴⁹ Van Waas, Nationality Matters..., 62.

²⁵⁰ Convención para Reducir los Casos de Apatridia, artículo 1.3.

²⁵¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 17.5.

²⁵² Van Waas, Nationality Matters..., 65.

²⁵³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1.1 y 17.

contratante, la que no podrá ser inferior a 23 años; b) Que el interesado haya residido habitualmente en el territorio del Estado contratante durante un período inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud determinado por ese Estado, sin que pueda exigirse que dicho período exceda de tres años; c) Que el interesado no haya sido condenado por un delito contra la seguridad nacional; d) Que el interesado no haya adquirido una nacionalidad al nacer o posteriormente.²⁵⁴ En todo caso, de prosperar alguna de estas exclusiones para no otorgar la nacionalidad conforme al *jus sanguinis*, debe aplicarse el sistema *jus soli* al interesado para no dejarlo apátrida.

En consecuencia, el sistema interamericano prevé cláusulas para la prevención y eliminación de la apatridia por conflicto de leyes por aplicación de *jus soli* y *jus sanguini*, de ser correctamente aplicado.

ii) Niños huérfanos o abandonados

En cuanto a los niños expósitos, establece la Convención de 1961 que se presume que un expósito que ha sido hallado en el territorio de un Estado contratante ha nacido en ese territorio, de padres que poseen la nacionalidad de dicho Estado.²⁵⁵ Es decir, esta disposición concilia ambos sistemas *jus soli* y *jus sanguinis*. Con ello se garantiza que en cualquier caso el niño adquiera una nacionalidad determinada.²⁵⁶

iii) Cambio de estatus por matrimonio, divorcio o adopción

En algunos ordenamientos jurídicos el matrimonio implica la pérdida automática de la nacionalidad de la mujer y para que esta situación no desencadene en apatridia, es necesario que el Estado del marido le atribuya automáticamente su nacionalidad a su esposa, lo cual no siempre es el caso. En cuanto al divorcio, algunos sistemas prevén la pérdida automática de la nacionalidad de la mujer con este acto jurídico, sin la garantía de que puedan adquirir la nacionalidad que tenían antes de contraer matrimonio. Por último, en caso de la adopción, esta es causa de apatridia cuando la ley contempla pérdida

²⁵⁴ Convención para Reducir los Casos de Apatridia, artículo 4.

²⁵⁵ *Ibid.*, artículo 2.

²⁵⁶ Van Waas, *Nationality Matters...*, 69.

automática de la nacionalidad del adoptado internacional sin la concomitante asignación de una nueva nacionalidad.²⁵⁷

En cuanto al caso de adopciones internacionales, el artículo 5 de la Convención de 1961 resuelve definitivamente esta situación y previene y elimina la apatridia.²⁵⁸

En relación con el matrimonio y al divorcio como causas técnicas de apatridia, el artículo 5 de la Convención de 1961 subordina la pérdida de nacionalidad a la posesión o adquisición de otra nacionalidad.²⁵⁹ Esta disposición sería de aplicación en caso de que el respectivo ordenamiento jurídico prevea dicha consecuencia para ambos géneros. Sin embargo, en caso de que dicha consecuencia se prevea únicamente para la mujer, una interpretación conforme con los Derechos Humanos vuelve nula esta disposición de pérdida de nacionalidad. En primer término, tanto el artículo 1 de la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada como el *corpus juris* específico del sistema interamericano prohíben la pérdida automática de la nacionalidad de la mujer en caso de matrimonio o divorcio.²⁶⁰ En segundo término, el sistema interamericano proscribía la pérdida arbitraria de la nacionalidad,²⁶¹ como ocurre en aquellos casos fundados en un motivo discriminatorio.²⁶² Precisamente el género es uno de los motivos prohibidos de discriminación.²⁶³

²⁵⁷ Van Waas, Nationality Matters..., 73.

²⁵⁸ Van Waas, Nationality Matters..., 73-74.

²⁵⁹ Convención para Reducir los Casos de Apatridia, artículo 5.

²⁶⁰ Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, Organización de las Naciones Unidas, 20 de febrero de 1957, artículo 1, https://treaties.un.org/doc/Treaties/1958/08/19580811%2001-34%20AM/Ch_XVI_2p.pdf.

Corte IDH, Opinión Consultiva OC-4/84 ..., párs. 65-66.

²⁶¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 20.3. Corte IDH, Caso de las Niñas Yean y Bosico..., pár. 142.

²⁶² Van Waas, Nationality Matters..., 102-103.

²⁶³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 1. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem do Pará", Organización de los Estados Americanos, 6 de setiembre de 1994, artículo 6, <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.

De lo anteriormente expuesto se concluye que tanto la Convención de 1961 como los instrumentos de Derechos Humanos ofrecen una protección efectiva para prevenir y eliminar la apatridia por cambio de estatus en virtud de matrimonio, divorcio o adopción internacional.

iv) Pérdida, renuncia o privación de nacionalidad

Las causales automáticas de pérdida o privación de nacionalidad, en conjunción con la renuncia de la nacionalidad, de no ser aplicadas con cautela, pueden generar situaciones de apatridia. Se examinará cada una de estas circunstancias.

Algunos ordenamientos jurídicos prevén la pérdida automática de la nacionalidad en caso de residencia prolongada en el exterior, dado que interpretan esta circunstancia como un deseo de expatriación. Otra causa común es el matrimonio, el cual fue abordado recientemente.²⁶⁴

En cuanto a la privación de la nacionalidad los motivos más comunes para que opere son el cambio de “lealtad” en casos como servir a fuerzas armadas o a gobiernos de otros Estados; la comisión de actos en contravención de los intereses vitales del Estado; penas de prisión dentro del período de convalidación de una naturalización y la adquisición de nacionalidad por naturalización en virtud de declaración falsa o fraude. En estos casos la privación de la nacionalidad es una medida punitiva en contra del interesado.²⁶⁵ La negación de la nacionalidad fundada en motivos discriminatorios o consistente en un acceso desigual a la misma sin que exista justificación objetiva y razonable para ello, son también considerados como supuestos de privación de nacionalidad.²⁶⁶

La renuncia de nacionalidad es una causa de apatridia en aquellos casos en los que opere sin estar condicionada a la adquisición o posesión de otra nacionalidad.²⁶⁷

²⁶⁴ Van Waas, Nationality Matters..., 78-79.

²⁶⁵ Van Waas, Nationality Matters..., 79-80.

²⁶⁶ Van Waas, Nationality Matters..., 96-97.

²⁶⁷ Van Waas, Nationality Matters..., 80-81.

La Convención de 1961 sujeta, como regla general, la pérdida, privación o renuncia a la adquisición o posesión de otra nacionalidad.²⁶⁸ Se dice regla general porque la propia convención establece excepciones en los artículos 7 y 8 en los que se permite la privación o pérdida de la nacionalidad en ciertos casos aún cuando de ello resulte apatridia.²⁶⁹ Sin embargo, una interpretación conforme con los instrumentos de Derechos Humanos deja sin efecto estas excepciones. El artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos así como el principio de prevención de apatridia proscriben cualquier privación o pérdida de la nacionalidad que origine apatridia, sin excepción alguna.²⁷⁰ Por lo anterior, las excepciones de los artículos 7 y 8 únicamente aplican si de ello no se origina apatridia.

Asimismo, la Convención de 1961 prohíbe la privación o pérdida de nacionalidad basada en motivos discriminatorios y en este sentido cualquier actuación en contra de este mandato se considera arbitraria, por ende nula.²⁷¹ Son discriminatorios todos aquellos que se basen en raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social²⁷² o bien que no cuenten con una justificación objetiva y razonable.²⁷³

b) Causas contemporáneas de apatridia

En esta sección se analizan las llamadas causas contemporáneas de la apatridia y que corresponden a aquellas que surgieron mucho después de la elaboración de la Convención de 1961. Al no haber sido previstas en la Convención, ésta ofrece limitada asistencia para prevenir y eliminar estas causas de apatridia.²⁷⁴ Se consideran causas contemporáneas el subregistro de nacimientos, la migración ilegal y la apatridia.

²⁶⁸ Convención para Reducir los Casos de Apatridia, artículos 7 y 8.

²⁶⁹ Convención para Reducir los Casos de Apatridia, artículos 7.4, 7.5, 8.2 y 8.3.

²⁷⁰ Van Waas, *Nationality Matters...*, 86.

²⁷¹ Eric Fripp, “Deprivation of nationality and public international law – an outline”, *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law* 28, no. 4 (2014): 373. Van Waas, *Nationality Matters...*, 95-96 y 102-103.

²⁷² Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 1.

²⁷³ Corte IDH, Caso de las Niñas Yean y Bosico..., párr. 166.

²⁷⁴ Van Waas, *Nationality Matters...*, 151-152 y 194-197.

i) Subregistro de nacimientos

El subregistro de nacimientos a nivel mundial afecta principalmente a las minorías étnicas, a los pueblos indígenas, a los migrantes, a los desplazados, a los refugiados, a los solicitantes de asilo y a los apátridas.²⁷⁵

Van Waas atribuye el subregistro de nacimientos a dos razones principales: prácticas gubernamentales y la inacción parental. Las prácticas gubernamentales incluyen recursos humanos y financieros insuficientes, custodia inadecuada de documentos, funcionarios inidóneos, costos elevados para la inscripción de nacimientos, requisitos abundantes o de difícil y costoso cumplimiento y plazos rígidos para la inscripción de nacimientos. La inacción parental corresponde al desinterés en la inscripción de los nacimientos o bien a la no realización de esta por impedimentos geográficos o de origen económico.²⁷⁶ En el caso de pueblos indígenas la inacción parental se debe a la discriminación que estos grupos sufren así como al gran costo económico que para estos significa registrar y obtener certificados de nacimiento y documentos de identificación.²⁷⁷

El subregistro de nacimientos de los pueblos indígenas en conjunción con otros factores como la migración, discriminación y la no documentación intergeneracional genera situaciones especialmente graves de apatridia en estos pueblos. En muchos casos aunque formalmente los indígenas cuenten con el derecho a la nacionalidad por haber nacido en el territorio de un Estado o por ser sus parientes nacionales de ese Estado, la ausencia de documentos evita probar estos vínculos y desencadena situaciones de apatridia.²⁷⁸ En el caso del sistema interamericano este documento adquiere especial relevancia dado que permite demostrar el único requisito para adquirir la nacionalidad *jus soli* en lo que se refiere a personas que de otro modo quedarían apátridas en aplicación del artículo 20 de la

²⁷⁵ United Nations Human Rights Council, Birth registration and the right of everyone to recognition everywhere as a person before the law, A/HRC/27/22, 17 June 2014. Van Waas, Nationality Matters..., 154.

²⁷⁶ Van Waas, Nationality Matters..., 154-155.

²⁷⁷ Conklin, 125-126.

²⁷⁸ Van Genugten, Meijknecht y Rombouts: 101. Fripp, 79-80.

Convención Americana sobre Derechos Humanos: haber nacido en el territorio del Estado.²⁷⁹

La prevención y eliminación de esta causa de apatridia tiene asimismo sustento normativo, pero especialmente en el Derecho Internacional de Derechos Humanos. El sistema universal²⁸⁰ y el interamericano²⁸¹ reconocen el derecho fundamental de cada niño de ser registrado al nacer. En particular el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce la importancia de este derecho para evitar la apatridia.²⁸² Autores como Calabrò inclusive hacen extensivo este derecho para comprender el derecho fundamental a tener un certificado de nacimiento.²⁸³

Precisamente con este fundamento normativo el Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha desarrollado una serie de principios para prevenir y eliminar la apatridia ocasionada por el subregistro de nacimientos. Señala ese órgano que los certificados de nacimientos deben ser de fácil acceso y gratuitos; los registros civiles deben ser exactos, eficientes y permanentes; debe haber acceso universal sin discriminación alguna – incluyendo a los apátridas y a los indocumentados—²⁸⁴ tanto a los registros civiles como a la obtención de certificados de nacimiento; los servicios de los registros civiles deben ser libres de costo; los procesos de inscripción de nacimiento no deben ser utilizados como mecanismo de represión en casos de migrantes indocumentados por ejemplo; proximidad geográfica de oficinas de registros civiles o bien la interoperabilidad de este servicio con otros servicios como educación y salud; proveer información traducida en idiomas de

²⁷⁹ Corte IDH, Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas..., pár. 260. Corte IDH, Caso de las Niñas Yean y Bosico pár. 156

²⁸⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Organización de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1966, artículo 24.2, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>. Convención sobre los Derechos del Niño, Organización de las Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1989, artículo 7, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.

²⁸¹ Van Waas, Nationality Matters..., 160.

²⁸² Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 7.

²⁸³ Alannah Calabrò, “Registering the births of indigenous australians: has New South Wales got it right?”, *University of New South Wales Law Journal* 36, no. 3(2013): 816-817.

²⁸⁴ Laura Van Waas, “The Children of Irregular Migrants: A Stateless Generation?”, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 25, no. 3 (2007): 448-449.

minorías étnicas o indígenas; adopción de procedimientos administrativos simplificados y de reglas de prueba flexibles para facilitar la inscripción de nacimientos; desarrollar mecanismos de consulta con otros gobiernos de la región para mejorar el sistema nacional de inscripción y; crear conciencia en la población sobre la importancia del registro de nacimientos a través de campañas de información y con la ayuda de líderes religiosos o comunales cuando ello proceda.²⁸⁵ Finalmente destaca la importancia de la inscripción de los nacimientos y la entrega de certificados de nacimiento dado que estos facilitan la información de lugar de nacimiento y de la descendencia, por ende constituyen la evidencia para que el niño pueda adquirir una nacionalidad *jus soli* o *jus sanguinis*.²⁸⁶

La Corte IDH ha tenido la oportunidad de manifestarse sobre este punto y ha indicado que aquellos criterios registrales que afecten desproporcionadamente a una población en el sentido de impedirles la inscripción de sus nacimientos son discriminatorios –por ende incompatibles con la Convención Americana–;²⁸⁷ en caso de minorías étnicas o pueblos indígenas es necesario que los procedimientos registrales civiles tomen en cuenta la situación de vida de estos pueblos para facilitarles la inscripción y;²⁸⁸ implementar mecanismos que permitan a toda persona obtener el registro de su nacimiento u otros documentos de identificación, resguardando que estos procesos, en todos sus niveles, sean accesibles jurídica y geográficamente, para hacer efectivo el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, deber que es de especial gravedad respecto de pueblos indígenas, pues estos viven en condiciones de extremo riesgo y vulnerabilidad.²⁸⁹

En la misma línea el Comité de los Derechos del Niño de la ONU ha señalado que tratándose de niños indígenas los Estados deben adoptar medidas especiales para asegurar que sus nacimientos sean inscritos inmediatamente después de nacer dado que los niños indígenas quedan más vulnerables a ser apátridas que niños no indígenas.²⁹⁰

²⁸⁵ United Nations Human Rights Council, Birth registration....

²⁸⁶ Ídem. Batchelor: 165. Fisher: 280.

²⁸⁷ Corte IDH, Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas..., pár. 318.

²⁸⁸ Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek..., párs. 250-252.

²⁸⁹ Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa..., párs. 190-193.

²⁹⁰ Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 11: Indigenous Children and their rights under the Convention, CRC/C/GC/11, 12 February 2009, párs. 41 y 42.

Adicionalmente el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha abogado por la implementación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el registro de nacimientos. En concreto ha recomendado que en áreas remotas las personas encargadas de la labor de parto notifiquen mediante alerta telefónica una ‘referencia de nacimiento’ a las autoridades del Registro Civil. Dicha referencia debería indicar la hora, día y lugar de nacimiento así como el sexo del recién nacido. A estos efectos estas personas serían tomadas como auxiliares del registro, cada una de las cuales contaría con datos de autenticación digital. Esta referencia de nacimiento debería completarse con la presentación del certificado médico de nacimiento por parte del auxiliar ante las autoridades del registro civil. El proceso finalizaría con la entrega de un número de referencia digital para que la familia pueda retirar el certificado de nacimiento.²⁹¹ Esta práctica podría ser complementada con la implementada en países como Ghana en los que, aunque no existe tal sistema, se capacita a los parteros tradicionales para que realicen labores auxiliares de registro de nacimientos.²⁹²

Finalmente, autores como Van Waas recomiendan prácticas administrativas como el intercambio de información entre países o la verificación de datos como la nacionalidad o lugar de nacimiento de los padres al momento de emitir el certificado de nacimiento podrían facilitar sustancialmente la identificación de casos de múltiple nacionalidad o apatridia. En este sentido también es fundamental el registro de matrimonios a efectos de facilitar la identificación de la paternidad del recién nacido o bien la prevención de herencia de apatridia.²⁹³

²⁹¹ UNICEF and Inter-American Development Bank, *Toward Universal Birth Registration: A Systematic Approach to the Application of the ICT* (Washington, DC: UNICEF and Inter-American Development Bank, 2015), 11.

²⁹² Yamilée Mackenzie, “The Campaign for Universal Birth Registration in Latin America: Ensuring all Latin American Children’s Inherent Right to Life and Survival by First Guaranteeing their Right to a Legal Identity”, *Georgia Journal of International and Comparative Law* 37, 2009: 550.

²⁹³ Van Waas, *Nationality Matters...*, 155-157.

ii) Migración ilegal

La migración ilegal puede también desencadenar situaciones de apatridia en varios supuestos.

Un primer caso puede presentarse cuando el país de origen de los inmigrantes ilegales les revoca su nacionalidad por no residir en su territorio y el nuevo país de residencia no confiere nacionalidad *jus domicili* a los que residen ilegalmente en su territorio.²⁹⁴

Un segundo caso ocurre cuando el nuevo país de residencia del inmigrante ilegal no reconoce la nacionalidad *jus soli* o lo hace pero con restricciones –como residencia legal de los progenitores, *i.e.* República Dominicana–. En estos casos los hijos de los inmigrantes ilegales no tendrían derecho la nacionalidad del nuevo país de residencia y el *jus sanguinis* también podría encontrar dificultades para conferir nacionalidad al recién nacido, *i.e.* los padres son apátridas, la transmisión de la nacionalidad solo opera por vía del padre o restricciones a la transmisión de la nacionalidad a los niños nacidos en el extranjero.²⁹⁵

Un tercer caso es el que acontece por dificultades en el registro de nacimientos debido a barreras culturales, discriminación o el mero temor de ser deportados que enfrentan los inmigrantes ilegales y que los disuade de registrar nacimientos ante las autoridades gubernamentales.²⁹⁶

Un cuarto caso ocurre con los grupos nómadas o itinerantes los cuales normalmente son apátridas por carecer de una residencia fija y de documentos de identificación.²⁹⁷

Respecto del primer caso, este consiste en una privación arbitraria de nacionalidad, hipótesis ya considerada líneas atrás. En cuanto al segundo supuesto, los instrumentos de Derechos Humanos del sistema interamericano ofrecen una protección tal que evita y

²⁹⁴ *Ibíd.*, 168-171.

²⁹⁵ *Ídem.*

²⁹⁶ *Ídem.*

²⁹⁷ Conklin, 122.

elimina cualquier supuesto de apatridia. Así, la Convención Americana obliga a los Estados a conceder nacionalidad *jus soli* a los niños nacidos en su territorio que de otro modo resultarían apátridas.²⁹⁸ La Corte IDH ha señalado en este sentido que la condición migratoria no puede ser condición para el otorgamiento de la nacionalidad *jus soli*.²⁹⁹

En el tercer supuesto mencionado, cabe referir que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha expresado que los procesos de inscripción de nacimientos deben ser universales –i.e., evitando cualquier barrera idiomática y sin discriminación de ningún tipo–³⁰⁰ y que estos no deben ser utilizados como mecanismos de represión.³⁰¹

Finalmente, en el cuarto supuesto expuesto, resulta aplicable lo referido anteriormente en la sección de subregistro de nacimientos.

iii) Apatridia en sí misma

La apatridia en sí misma puede ser considerada como causa de casos posteriores de apatridia dado el riesgo de heredar a generaciones posteriores esta condición y de dejar a la persona apátrida misma en una situación perpetua sin protección. Este problema reviste especial gravedad en los pueblos indígenas.³⁰²

La Convención de 1954 en su artículo 32 establece que los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la naturalización de los apátridas y de proveer procesos acelerados y simplificados de naturalización.³⁰³ Sin embargo, esta norma no está redactada en términos imperativos, por lo que no crea ninguna obligación del Estado ni concede un derecho de naturalización al apátrida.

²⁹⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 20.

²⁹⁹ Corte IDH, Caso de las Niñas Yean y Bosico..., pár. 156. Corte IDH, Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas..., pár. 318.

³⁰⁰ United Nations Human Rights Council, Birth registration...

³⁰¹ United Nations Human Rights Council, Birth registration... En el mismo sentido véase: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1509, Human Rights of Irregular Migrants, 27 June 2006, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17456>, pár. 16

³⁰² Van Genugten, Meijknecht y Rombouts: 101.

³⁰³ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, artículo 32.

Señala la autora Van Waas que a la luz del DDHH, los Estados tienen la obligación de simplificar o relajar los requisitos y procedimientos para que los apátridas se naturalicen, como los períodos de residencia en el país, procedimientos más fáciles, tarifas más bajas, entre otros. Los requisitos deben ser apropiados y no tener impedimentos irrazonables, los cuales deben evaluarse caso por caso para los apátridas. En este sentido cualquier requisito excesivo o impedimento razonable que afecte desproporcionadamente a los apátridas puede considerarse como discriminatorio contra los apátridas.³⁰⁴

Sección B. La Declaración y Plan de Acción de Brasil como estándar de convencionalidad

1. La Declaración y Plan de Acción de Brasil como parte del bloque de convencionalidad

En adición a los estándares referidos en la sección anterior para la prevención y eliminación de la apatridia, existe la Declaración y Plan de Acción de Brasil, el cual, por su importancia para el presente trabajo de investigación, se reservó para su estudio en una sección independiente.

En 2014 Costa Rica firmó la Declaración y Plan de Acción de Brasil, también conocido como Plan de Acción de Brasilia –en lo sucesivo ‘PAB’–.³⁰⁵ El PAB surge en el marco del trigésimo aniversario de conmemoración de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984³⁰⁶.

Al ser una Declaración la corriente tradicional del Derecho Internacional se inclinaría por sostener que es un instrumento no vinculante, por ende no obligatorio para Costa Rica. En este orden de ideas, al realizar un control de convencionalidad para la prevención y eliminación de la apatridia, en principio, no debería considerarse la PAB. Sin embargo, existe una tendencia creciente del Derecho Internacional, a la cual este autor se suscribe, de reconocer a las declaraciones y resoluciones y demás instrumentos de *soft law*

³⁰⁴ Van Waas, *Nationality Matters...*, 368-369.

³⁰⁵ Consejo Nacional de Migración y Extranjería, 3.

³⁰⁶ Declaración y Plan de Acción de Brasil, preámbulo.

como parte del bloque del control de convencionalidad –esto es, un control de convencionalidad amplio–. Previa la realización de un estudio pormenorizado de la PAB, debe demostrarse primero la obligatoriedad de su aplicación mediante una contraposición de ambas posturas sobre el control de convencionalidad.

El concepto de control de convencionalidad fue desarrollado por primera vez por la Corte IDH en el caso *Almonacid Arellano vs. Chile*³⁰⁷ y desde entonces ha sido definido tanto a nivel jurisprudencial de este Tribunal como doctrinal.

Se ha establecido que el control de convencionalidad debe operar en un doble nivel: internacional y nacional. A nivel internacional opera cuando el tribunal internacional juzga la adecuación de las prácticas y legislaciones al bloque de convencionalidad.³⁰⁸ A nivel nacional consiste en el control de oficio que hacen las autoridades de cada Estado de esta adecuación.³⁰⁹ Respecto de esta doble eficacia del control de convencionalidad no se tiene objeción alguna entre ambas corrientes, pero sí existe en cuanto a lo que cada una considera como parte del bloque de convencionalidad.

³⁰⁷ Gonzalo Aguilar Cavallo, “El control de convencionalidad: Análisis en Derecho Comparado”, *Revista Direito GV*, no.18 (julio-diciembre 2013): 722, consultado el 8 de enero de 2017, <http://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/el-control-de-convencionalidad-analisis-en-derecho-comparado>. Humberto Nogueira Alcalá, “Los desafíos del control de convencionalidad del corpus iuris interamericano para los tribunales nacionales y su diferenciación con el control de constitucionalidad”, *Revista de Derecho Político*, no. 93 (mayo-agosto 2015): 339. Miriam Lorena Henríquez Viñas, “La polisemia del control de convencionalidad interno”, *International Law Revista Colombiana de Derecho Internacional*, no.24 (enero-junio 2014): 120, consultado el 8 de enero de 2017, <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/internationallaw/article/view/8542>.

³⁰⁸ Domingo García Belaunde y José Palomino Manchego, “El control de convencionalidad en el Perú”, *Pensamiento Constitucional*, no. 18 (2013): 224, consultado el 8 de enero de 2017,

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/8955/9363>.

³⁰⁹ Ídem.

La propia Corte IDH al establecer el concepto y alcances del control de convencionalidad ha seguido una postura inconsistente. En aquellos casos en los que ha seguido un control de convencionalidad estricto ha expresado:

*a) Consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte; b) Es una obligación que corresponde a toda autoridad pública en el ámbito de sus competencias; c) Para efectos de determinar la compatibilidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no sólo se debe tomar en consideración el tratado, sino también la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte; d) Es un control que debe ser realizado ex officio por toda autoridad pública; y e) Su ejecución puede implicar la supresión de normas contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o bien su interpretación conforme a la CADH, dependiendo de las facultades de cada autoridad pública.*³¹⁰

En apoyo de este control de convencionalidad estricto existen varios autores en la doctrina. Carnota lo define como aquel control que “se focaliza en detectar la consistencia de la normativa interna con un plexo convencional internacional, determinando eventualmente la responsabilidad internacional del Estado”.³¹¹

Nogueira lo conceptualiza como

mecanismo que utiliza la CIDH [Corte Interamericana de Derechos Humanos], ya sea en sede contenciosa o consultiva, a través del cual

³¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos número 7* (San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015) consultado el 8 de enero de 2017, <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/controlconvencionalidad8.pdf>.

³¹¹ Walter Carnota, “La diferenciación entre control de constitucionalidad, control de convencionalidad y control de compatibilidad”, *Anuario Interamericano de Justicia Constitucional*, no. 15 (2011): 64.

*determina la compatibilidad o incompatibilidad del derecho interno o los actos de agentes de un Estado Parte, a través de una sentencia judicial, en que determina el sentido y alcance de las disposiciones convencionales y, en su caso, ordena al Estado Parte, como obligación de resultado, modificar, suprimir o derogar normas de derecho interno y prácticas de agentes estatales contrarias a los atributos y garantías de los derechos asegurados por la CADH y los tratados o convenciones complementarios del sistema, para garantizar efectivamente el ejercicio de los derechos humanos por las personas sujetas a la jurisdicción de dicho Estado Parte.*³¹²

También señala el mismo autor que este control de convencionalidad no se limita únicamente al sistema interamericano, sino que se concreta en el plano internacional para cada norma imperativa de derecho internacional a la que se encuentre sometida la actividad estatal.³¹³

Según Blanco y Devandas es “una obligación que tienen los Estados Parte de la Convención Americana no solo de adecuar su ordenamiento interno conforme lo dispone este instrumento, sino también conforme a las decisiones de la Corte Interamericana, y de realizar siempre una revisión de lo que se esté decidiendo en el ámbito interno y que las leyes que se dicten, vayan conforme a lo dispuesto por la Corte [Interamericana de Derechos Humanos]”.³¹⁴

En suma, el control de convencionalidad estricto limita su aplicación a las convenciones o tratados únicamente e inclusive, en algunos casos, solamente a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta postura limita considerablemente la protección los derechos humanos por reducir el elenco de protección a aquellos derechos recogidos en algunos instrumentos de Derecho Internacional. Asimismo, tiene el gran

³¹² Nogueira Alcalá: 335.

³¹³ *Ibíd.*, 336.

³¹⁴ María Fernanda Blanco Arguedas y María Devandas Calderón, “Los recursos de amparo en Costa Rica a la luz de las exigencias derivadas del control de convencionalidad en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos” (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2016), 32.

inconveniente de dejar sin efecto útil y aplicación a las declaraciones, resoluciones y demás instrumentos de *soft law* que extienden o complementan los derechos humanos protegidos en tratados. Es decir, esta aplicación va en contra de la esencia misma del DDHH. Por estas razones se considera que debe abandonarse este control de convencionalidad estricto y en su lugar favorecer la protección de más derechos humanos mediante un control de convencionalidad amplio como se aborda a continuación.

En oposición a esta visión estricta está el control de convencionalidad amplio que favorece la protección de la persona al incluir, en el bloque de convencionalidad, tratados, declaraciones e instrumentos internacionales, así como informes, catálogos, lineamientos, recomendaciones, observaciones generales y demás resoluciones de los organismos y tribunales internacionales.³¹⁵ En particular existen dos razones para inclinarse por un control de convencionalidad amplio. La primera de ellas es que la adopción de este enfoque se encuentra en perfecta concordancia con la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos al darse efecto a la norma más favorable a la persona.³¹⁶

La segunda razón corresponde a que esta posición ciertamente es compatible con la adoptada por la Corte IDH al incluir dentro del *corpus juris* del DDHH tratados, convenios, resoluciones y declaraciones.³¹⁷ Esta posición también ha sido adoptada en otros tribunales internacionales como la Corte Penal Internacional al otorgar fuerza normativa a instrumentos de *soft law* en lo que respecta al contenido y alcance de los derechos humanos internacionalmente reconocidos.³¹⁸ Asimismo, el control de convencionalidad amplio es

³¹⁵ Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad: El nuevo paradigma para el juez mexicano”, *Estudios Constitucionales* 9, no. 2 (2011): 532. Hernán Alejandro Olano García, “Teoría del control de convencionalidad”, *Estudios Constitucionales* 14, no. 1 (2016): 75.

³¹⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 29.

³¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-16/99 ‘El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal’, 1 de octubre de 1999, pár. 115.

³¹⁸ Cynthia Chamberlain Bolaños, “Children and the International Criminal Court: analysis of the Rome Statute through a children’s rights perspective” (tesis para optar por el grado de Doctora en Derecho, Universidad de Leiden, 2014), 53. Rebecca Young, “Internationally recognized human rights before the International Criminal Court”, *International & Comparative Law Quarterly* 60, no. 1 (2011): 205.

seguido por nuestro Ordenamiento Jurídico dado que la Sala Constitucional en su jurisprudencia ha otorgado fuerza vinculante a instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y las recomendaciones del Comité Europeo para los Problemas Criminales.³¹⁹

En consecuencia, las tendencias actuales del DDHH permiten un control de convencionalidad amplio e incluir a la Declaración y Plan de Acción de Brasil como parte del bloque de convencionalidad, por ende obligatorio. De seguido se analizan las disposiciones que esta Declaración establece para la prevención y eliminación de la apatridia.

2. Estándares para la prevención y eliminación de la apatridia en la Declaración y Plan de Acción de Brasil

La Declaración y Plan de Acción de Brasil comprende varios ejes: 1. Protección Internacional de las Personas Refugiadas y Solicitantes de Asilo , el cual comprende el asilo de calidad , el programa de fronteras solidarias y seguras; 2. Soluciones integrales, que comprende la integración local; 3. Solidaridad con el Triángulo Norte de Centroamérica en la Búsqueda e Implementación de Soluciones Duraderas; 4. Apatridia, el cual incluye erradicar la apátrida mediante la Prevención, Protección y Resolución, Reglamento sobre apatridia, confirmar la nacionalidad, facilitar el proceso de naturalización; 5. Cooperación Regional y; 6. Implementación y Seguimiento, dentro del cual se encuentra la participación activa del ACNUR con los Estados y Sociedad Civil en la promoción y cumplimiento de la Declaración y Plan de Acción de Brasil y la socialización y comunicación del PPA con la sociedad civil, incentivando un monitoreo periódico de

³¹⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de amparo: voto 14311-2011”; 21 de octubre de 2011, 12:15 p.m. (expediente 11-012419-0007-CO). Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta preceptiva de constitucionalidad: voto 9685-2000”; 1 de noviembre de 2000, 2:56 p.m. (expediente 00-008325-0007-CO). Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de amparo: voto 7484-2000”; 25 de agosto de 2000, 9:21 a.m. (expediente 00-003509-0007-CO).

avances, logros y retos³²⁰. En lo que respecta al eje de apatridia, de especial interés para esta investigación, la Declaración y Plan de Acción de Brasil establece:

Al cabo de diez años, esperamos poder afirmar que los países de América Latina y el Caribe lograron erradicar la apatridia, si la legislación y la práctica de los países no originan nuevos casos de apatridia (prevención); protegen a las personas apátridas que llegan a sus territorios, mientras facilitan el acceso a una solución definitiva como la naturalización (protección); y han resuelto los casos de apatridia existentes, promoviendo el restablecimiento o recuperación de la nacionalidad a través de legislaciones y políticas de nacionalidad inclusivas (resolución).³²¹

Es decir, la Declaración establece el deber de erradicar la apatridia en diez años – a vencer en el 2024– y tres pilares de acción para cumplir con este objetivo: prevención, protección y resolución. Por la postura que se asume en este trabajo, se entiende que los pilares de prevención y resolución son los que establecen las acciones a seguir para la eliminación de la apatridia, únicos en los cuales se profundizará.

En cuanto al pilar de prevención la Declaración establece como acciones la adhesión a la Convención de 1961, la armonización de las leyes de nacionalidad y prácticas internas con los estándares internacionales, la inscripción universal de nacimientos y el otorgamiento de documentación y establecer procedimientos efectivos para la determinación de la apatridia.³²²

En cuanto a la adhesión a la Convención de 1961, como se señaló en la sección anterior, este instrumento limita su eficacia a una mera reducción de la apatridia, no a una eliminación de esta. Solo una interpretación de este instrumento conforme con los instrumentos del DDHH podría permitir una efectiva prevención de la apatridia. Por ende,

³²⁰Consejo Nacional de Migración y Extranjería, 7-9.

³²¹Declaración y Plan de Acción de Brasil, capítulo 6.

³²²Declaración y Plan de Acción de Brasil, capítulo 6.

resulta fundamental que además de adherirse a esta Convención, los Estados se comprometan a no aplicar sus disposiciones en la mera literalidad. La forma de realizar esta interpretación fue ya abordada en la sección anterior.

En relación con la armonización de las leyes internas, en opinión de Mondelli, esto implica a la luz de la Declaración que se conceda nacionalidad *jus soli* a los niños nacidos en el territorio de un Estado que de otro modo quedarían apátridas, se conceda nacionalidad a los niños abandonados de padres desconocidos encontrados en el territorio de un Estado, se eliminen disposiciones discriminatorias en razón del género sobre la adquisición, cambio y retención de la nacionalidad y no se niegue, pierda o prive de la nacionalidad con base en motivos discriminatorios.³²³ Estas normas son sólo algunas de las que podrían prevenir la apatridia. Por ende, los Estados requieren de una labor más profunda de armonización conforme a cada causa de apatridia, en los términos dichos en la sección anterior.

En torno a la inscripción universal de nacimientos y la correlativa obligación de entregar documentación, cabe resaltar su importancia dado su carácter de derecho fundamental.³²⁴ Por lo tanto, resulta un deber ineludible de los Estados garantizarlo, para lo cual debe acudir a las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, referidas anteriormente.

Finalmente, para el establecimiento de procedimientos efectivos para la determinación de la apatridia es necesario que estos procedimientos no se basen en el análisis de la literalidad de las normas que regulan la nacionalidad en los países con los que el presunto apátrida podría tener vínculos, sino que también se tomen en cuenta otras leyes o la práctica estatal que pueden afectar su aplicación.

³²³ Juan Ignacio Mondelli, “La erradicación de la apatridia en el Plan de Acción de Brasil”, *Agenda Internacional* 22, no. 33 (2015): 134.

³²⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 24.2. Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 7. Van Waas, *Nationality Matters...*, 160. Calabrò: 816-817.

En cuanto a la resolución de la apatridia la Declaración contempla tres posibles soluciones: otorgamiento de facilidades para la naturalización, confirmación de la nacionalidad y la restauración de la nacionalidad.³²⁵

El artículo 32 de la Convención de 1954 establece que los Estados deben procurar facilitar el otorgamiento de la nacionalidad. Con la Declaración esta mera recomendación a los Estados adquiere carácter imperativo. Las facilidades pueden incluir, como indica Mondelli:

la exención del pago de tasas o derechos para iniciar el trámite, la reducción del número de años de residencia exigidos, la exención de la presentación de documentación que la persona no puede razonablemente obtener, la no exigencia de una categoría de residencia determinada para iniciar el trámite...³²⁶

En general, debe considerarse como se dedujo en la sección anterior, que cualquier obstáculo que afecte desproporcionadamente a los apátridas en la obtención de la nacionalidad por naturalización es discriminatorio. En consecuencia, cualquier disposición que tenga este efecto debe modificarse o eliminarse especialmente para los apátridas.

En cuanto a la confirmación de la nacionalidad, la Declaración propone varias acciones: la facilitación del registro tardío de nacimientos, la exención del pago de tasas y multas, y expedir la documentación pertinente para ese fin. Asimismo, sugiere el fortalecimiento de la cooperación bilateral o multilateral entre autoridades encargadas del registro civil y la celebración de proyectos binacionales de registro civil y documentación, sobre todo en aquellos casos de migrantes irregulares o poblaciones transfronterizas.³²⁷ En algunos casos el Comité de los Derechos del Niño ha sugerido en esta lid que los países

³²⁵Declaración y Plan de Acción de Brasil, capítulo 6.

³²⁶ Mondelli: 146.

³²⁷Declaración y Plan de Acción de Brasil, capítulo 6.

concerten entre ellos proyectos para conceder la doble nacionalidad a niños de pueblos transfronterizos.³²⁸

Por último, en cuanto a la restauración de la nacionalidad, la Declaración establece que se deben adoptar mediante legislación o políticas inclusivas, en especial el restablecimiento automático de la nacionalidad como remedio para aquellos casos en los que la persona hubiera sido privada arbitrariamente de la nacionalidad.³²⁹ De acuerdo con Mondelli, con esta acción se promueve realizar cambios en la legislación o en las políticas gubernamentales para reconocer como nacionales a personas que fueron excluidas de los criterios de nacionalidad al momento de la independencia del Estado; considerar el cambio de las reglas a efectos de que todas las personas apátridas residentes en el territorio adquieran una nacionalidad por *jus soli*, *jus sanguinis* o *jus domicilii*; y la implementación de proyectos de recuperación de nacionalidad a aquellas personas que quedaron apátridas producto de renuncia de nacionalidad o por privación arbitraria de la suya.³³⁰ En la implementación de proyectos de recuperación de la nacionalidad el Estado debe abstenerse de otorgarla por naturalización cuando por derecho corresponda una nacionalidad de origen, dado que este actuar es discriminatorio.³³¹

Conclusión

Las Convenciones de 1954 y de 1961 ofrecen estándares para la reducción de la apatridia, mas no para su eliminación. Esto se debe en parte a la reticencia de los Estados en ese momento de comprometer su soberanía en cuanto a la nacionalidad y en parte al hecho de que las convenciones fueron pensadas conforme a las causas de apatridia de ese momento. Las causas contemporáneas de la apatridia: subregistro de nacimientos, migración ilegal y apatridia en sí misma no fueron contempladas y por ende, las cláusulas de estas convenciones leídas en ciega literalidad no permiten ofrecerles una solución.

³²⁸ Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención Observaciones Finales: Costa Rica, Resolución CRC/C/CRI/CO/4, 3 de agosto de 2011, párr. 34.

³²⁹ Declaración y Plan de Acción de Brasil, capítulo 6.

³³⁰ Mondelli: 147-148.

³³¹ Corte IDH, Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas..., párr. 324.

A pesar de lo anterior, esta tesis plantea una interpretación conforme a las convenciones con el DDHH, lo cual logra que los estándares aseguren una eliminación de la apatridia.

En línea con estos estándares, Costa Rica firmó la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014. Esta declaración, bajo una postura de control de convencionalidad estricta, no adquiere carácter obligatorio. Sin embargo, esta tesis plantea superar esta visión estricta y adoptar un control de convencionalidad amplio que le dé fuerza imperativa a esta Declaración. Esta visión es conforme con el principio *pro homine* y con el enfoque adoptado por nuestra Sala Constitucional.

La Declaración recoge los estándares internacionales de eliminación de la apatridia y propone dos líneas de acción adicionales: prevención y resolución.

En cuanto al pilar de prevención la Declaración establece como acciones la adhesión a la Convención de 1961, la armonización de las leyes de nacionalidad y prácticas internas con los estándares internacionales, la inscripción universal de nacimientos y el otorgamiento de documentación y establecer procedimientos efectivos para la determinación de la apatridia.

En cuanto a la resolución de la apatridia la Declaración contempla tres posibles soluciones: otorgamiento de facilidades para la naturalización, confirmación de la nacionalidad y la restauración de la nacionalidad.

Establecidos los estándares internacionales para la eliminación de la apatridia, corresponde hacer un estudio minucioso de la población a la cual se pretende aplicar estos estándares con el fin de lograr una solución adecuada a sus circunstancias.

CAPÍTULO III: El riesgo de apatridia de los miembros de los pueblos indígenas ngöbe-buglés en Sixaola de Limón.

En este capítulo se analizará el riesgo de apatridia de los ngöbe-buglé en Sixaola, Limón, para lo cual se partirá primero de una caracterización de este pueblo indígena. Posteriormente se harán consideraciones sobre el origen histórico de la apatridia de este pueblo indígena en la medida en que estos orígenes explican en gran medida la problemática actual. Finalmente, se harán consideraciones respecto de la situación actual de apatridia de los ngöbe-buglé en la zona geográfica delimitada.

Sección A. Caracterización del pueblo indígena ngöbe-buglé

Previo a realizar el abordaje de fondo de esta sección, debe hacerse una breve aclaración metodológica. Las fuentes consultadas para la elaboración de esta sección utilizan indistintamente los vocablos ‘guaymí’ y ‘ngöbe’ para referirse a los ‘ngöbe-buglé’ como unidad cultural.³³² Adicionalmente, no existen estudios especializados para los ngöbe y para los buglé. Por lo anterior, no existe material bibliográfico disponible que permita hacer una distinción entre ambos pueblos, lo que hace imposible en esta sección hacer consideraciones individuales culturales y de otra índole respecto de uno y otro pueblo, salvo las que muy puntualmente se indican en cada caso.

El pueblo indígena ngöbe-buglé era anteriormente conocido como ‘guaymí’. No obstante, actualmente el término ‘guaymí’ está cayendo en desuso pues este grupo prefiere ser llamado ngöbe-buglé y es como este pueblo indígena se autodenomina.³³³ El pueblo

³³² Esto confirmado en vista de que cada fuente citada realiza una aclaración en su prólogo o bien deducido a lo largo del texto por el uso indistinto de ‘ngöbe’ y de ‘ngöbe-buglé’. Asimismo, *cfr.* Alexander Cortés Castro, correo electrónico al autor, 29 de marzo de 2017.

³³³ Blas Armien, “Evolución en el trópico: los amerindios de Costa Rica y Panamá”, *Cad. Saúde Pública* 11, no. 3 (1995), consultado el 5 de enero de 2017 en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1995000300031&lng=en&nrm=iso>. ISSN 1678-4464. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X1995000300031>. Alexander Cortés Campos,

indígena ngöbe-buglé está compuesto por dos grupos étnicos: los ngöbe, que constituyen la mayoría de la población, y los buglé.³³⁴ Los ngöbe hablan el idioma ngöbere, el cual es hablado en las provincias de Bocas del Toro y Chiriquí de Panamá, mientras que los buglé tienen como lengua materna el buglere o sabanero-bokotá, utilizado en Veraguas y en parte de Bocas del Toro.³³⁵

Este pueblo es considerado el pueblo indígena más grande de la Baja Centroamérica.³³⁶ Cuenta con aproximadamente 284.058 personas en Panamá³³⁷ y 9.543 en Costa Rica.³³⁸

Según lo señalan Morales *et al.* la zona comprendida por la Península de Osa, de Boruca, del Valle de El General, de la Cordillera Brunqueña, de Chiriquí, de Bocas del

La religión de Mama Chi entre los ngöbes de Costa Rica (San José, Costa Rica: EUNED, 2015), ix.

³³⁴ Minority Rights Group International, “World Directory of Minorities and Indigenous Peoples - Panama : Guaymi (Ngobe-Bugle)”, RefWorld United Nations High Commissioner for Refugees, Diciembre 2008, consultado el 5 de enero de 2017, <http://www.refworld.org/docid/49749cce1e.html>. Cindy Campbell, “ ‘Give them a Dam Break’ Protecting the Ngabe Bugle Community of Panama with clean development mechanism safeguards to promote culturally sensitive development”, *American Indian Law Journal* 2, no. 2 (primavera 2014): 547, consultado el 5 de enero de 2017, <https://law.seattleu.edu/Documents/ailj/Spring%202014/Campbell.pdf>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2000* (Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005), 15, consultado el 5 de enero de 2017, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3533/S2005021_es.pdf;jsessionid=3A6EC4727D42B91CB72C55D0EF2D47ED?sequence=1.

³³⁵ Marianella Martinelli, *El pueblo ngöbe: cultura y organización* (San Félix: Instituto Nacional de Recursos Naturales y Agencia Alemana de Cooperación Técnica-GTZ, 1993), 16.

³³⁶ Morales, Lobo y Jiménez: 15.

³³⁷ Contraloría General de la República de Panamá, *Diagnóstico de la población indígena en Panamá* (Panamá: Contraloría General de la República de Panamá, 2010), 40.

³³⁸ Xinia Zúñiga, Pablo Sivas, Luisa Bejarano, Javier Montezuma, Leonicio Bejarano y Guillermo García, *Informe de investigación: La lucha por la cedulación del pueblo ngabe en Costa Rica: alcances y significados político-culturales en la década del noventa* (San José, Costa Rica: UNED, 2014), 143. Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Censos 2011: Cuadro 3 Población indígena por pertenencia a un pueblo indígena, según provincia y sexo*, 2011, consultado el 10 de marzo de 2017, <http://www.inec.go.cr/censos/censos-2011>.

Toro, parte de Veraguas y de toda la región de Talamanca, corresponde a un espacio común ancestral de los ngöbe-buglé.³³⁹ Esta zona constituye una unidad cultural y geográfica denominada Región Arqueológica Gran Chiriquí.³⁴⁰ En este sentido cabe indicar que los ngöbe-buglé ubicados en el Pacífico y en el Caribe, tanto costarricense como panameño, tienen una ancestría cultural común³⁴¹ y por ello pueden ser estudiados conjuntamente.

Por estar asentado en las fronteras que sirven de límite a Panamá y a Costa Rica, este pueblo es considerado como transfronterizo.³⁴² Al ser un pueblo transfronterizo han enfrentado el problema de ser extranjeros en su propia tierra pues para los pueblos indígenas el concepto de fronteras nacionales es un concepto ajeno a su identidad cultural.³⁴³ Culturalmente, este pueblo estima que la frontera internacional entre dos Estados no rompe la unidad cultural y geográfica de su territorio ancestral. Para ello, Cortés ofrece dos razones:

Primero, los más ancianos del territorio de Coto Brus afirmaron que desde niños –sin importar si habían nacido en Costa Rica o en Panamá– sus padres y otros miembros del pueblo les enseñaban sobre la existencia de territorios indígenas en ambos países y que ellos eran un pueblo que constantemente se estaba movilizándolo a lo largo y ancho de su territorio; segundo, (...) el sureste de Costa Rica y el oeste de Panamá comparten semejanzas en su pasado.³⁴⁴

Actualmente 3654 indígenas ngöbe-buglé en Costa Rica habitan dentro de los territorios indígenas Conte Burica, Abrojos Montezuma, Osa, Altos de San Antonio y Coto Brus.³⁴⁵ Los restantes habitan en el país, pero fuera de estos territorios.³⁴⁶ Morales, Lobo y

³³⁹ Morales, Lobo y Jiménez, 17.

³⁴⁰ Cortés Campos, 19.

³⁴¹ *Ibid.*, 27.

³⁴² Morales, Lobo y Jiménez, 15. Ángeles Trujano, 41. Cortés Campos, x.

³⁴³ Weldehaimanot y Mekonnen: 61.

³⁴⁴ Cortés Campos, 33-34.

³⁴⁵ *Ibid.*, 3.

³⁴⁶ Xinia Zúñiga *et al.*, 145.

Jiménez en un estudio reciente estiman que existe una población de aproximadamente unos 2.600 indígenas ngöbe-buglé en la zona transfronteriza de Sixaola en Limón y Changuinola y Bocas del Toro en Panamá.³⁴⁷ Sin embargo, esta cifra se considera modesta, dado que información obtenida por este autor arroja que el TSE en conjunto con el Tribunal Electoral de Panamá, en el marco del Proyecto Chiriticos, ha atendido a la fecha un total de 2.152 indígenas ngöbe-buglé en la zona de Sixaola.³⁴⁸ Tomando en cuenta las estimaciones de Morales, Lobo y Jiménez, esto arrojaría que que en el corto período de dos años y con únicamente dos giras el Proyecto habría atendido al 82% de la población indígena transfronteriza de esta zona, lo cual parece poco probable. La falta de datos específicos sobre el punto dificulta las labores de estimación, pero al menos se hace notar que el número de indígenas ngöbe-buglé en Sixaola debe ser superior a los 2.600 indígenas.

Así como las sociedades modernas, los indígenas ngöbe-buglé mantienen roles socialmente asignados a cada género. Las mujeres normalmente realizan las labores del hogar y se dedican a la crianza de los hijos, siendo ésta última la razón por la que se estima que la mujer juega un papel fundamental en preservar y transmitir la cultura a las próximas generaciones. El hombre se dedica a la realización de las labores fuera del hogar como la cacería por ejemplo o la realización de labores remuneradas. En virtud del mayor peso relativo con el que cuenta la mujer en esta cultura, los apellidos que adoptan los hijos o hijas pueden asignarse primero el de la madre y luego el del padre o viceversa. Esta costumbre, sin embargo, está cayendo en desuso en virtud de la ladinización.³⁴⁹

Para este pueblo indígena la propiedad de la tierra ha sido tradicionalmente de tribus o cacicazgos o de familias. La tierra se hereda según la costumbre y no es susceptible de enajenación. Asimismo, debe ejercerse la posesión sobre ella de manera directa, por el rol

³⁴⁷ Morales, Lobo y Jiménez, 23.

³⁴⁸ Carlos Luis Castro Montero, funcionario de la Oficina de Coordinación de Servicios Regionales del Tribunal Supremo de Elecciones, correo electrónico, 18 de abril.

³⁴⁹ Martinelli, 37 y 40-41. Cortés Campos, 38-40.

fundamental que juega la tierra en la cultura ngöbe-buglé³⁵⁰ así como en la subsistencia de cada individuo.³⁵¹ Con el hecho de sembrar, por ejemplo, se adquiere su posesión.³⁵²

En cuanto a la atención médica, la mayoría de las mujeres ngöbe-buglé deciden dar a luz en los hospitales mientras que una cada vez más reducida minoría decide asistirse únicamente de parteras. Recientemente también han optado por hacer uso de métodos de planificación familiar. Por último, para la atención de enfermedades acuden en primer lugar a sus medicinas tradicionales y de forma subsidiaria al sistema de salud pública.³⁵³

En cuanto al matrimonio practican la poligamia ya que consideran que el número de esposas de un hombre es una medida de prestigio. Incluyen en su cultura prácticas como el levirato –que ocurre cuando la viuda se casa con un hermano de su ex esposo– y la hermandad –el hombre se casa con una hermana menor de su ex esposa, lo cual aplica en ciertos casos–. Por último siguen el koba o parentesco del matrimonio.³⁵⁴

En cuanto al idioma, la mayoría de la población indígena ngöbe-buglé es bilingüe: conservan tanto su idioma materno ngöbere –o el buglere, en caso de ser buglé– y hablan español. Para evitar ser objeto de actos discriminatorios, algunos indígenas optan por no hablar su idioma indígena cuando se encuentran rodeados de algún no indígena.³⁵⁵ La educación formal, sin embargo, la reciben en español pues los maestros normalmente son no indígenas y no hablan ngöbere o buglere. Esto ha acarreado problemas para que los niños indígenas puedan asimilar los contenidos dada la barrera cultural e idiomática que ello implica.³⁵⁶

Este pueblo indígena no tiene una religión oficial, pero muchos siguen el movimiento Mama Chi, movimiento religioso originado en el seno de su cultura. Otros han

³⁵⁰ Martinelli, 18.

³⁵¹ *Ibíd.*, 33.

³⁵² *Ibíd.*, 36.

³⁵³ Cortés Campos, 40-42.

³⁵⁴ Martinelli, 20-21.

³⁵⁵ *Ibíd.*, 42.

³⁵⁶ *Ibíd.*, 43.

adoptado por seguir religiones como el cristianismo y el adventismo. En uno y otro caso el ngöbe-buglé conserva su visión de mundo y su creencia en dioses como Noncomada, Rayo, Nubu y Tuclu.³⁵⁷

Sin embargo, cabe hacer especial mención de Mama Chi, por el papel fundamental que este movimiento ha jugado como elemento de cohesión de los ngöbe-buglé. Asimismo les ha motivado a emprender luchas en favor de su pueblo como la autonomía indígena y la obtención de documentos de identificación, este último de especial interés para este trabajo de investigación. El surgimiento del movimiento religioso Mama Chi se dio en 1961 y tuvo un gran impacto en los ngöbe-buglé porque abogaba por el aislamiento respecto de los no indígenas y el resurgimiento de su cultura tradicional. Profesaba que de serguir estos mandatos los blancos caerían en desgracia y el pueblo indígena se reivindicaría. También abogaba por la autonomía política y de territorios.³⁵⁸ El movimiento religioso es seguido por una minoría actualmente, pero partiendo de una reinterpretación de las enseñanzas de Mama Chi.³⁵⁹ En Costa Rica el movimiento busca una conciliación entre el pueblo ngöbe-buglé y los no indígenas.³⁶⁰

El movimiento en sus inicios abogó por la creación de una República Ngöbe-Buglé respecto del territorio de Panamá con sus respectivos símbolos nacionales e inclusive una Constitución. No obstante, después de negociaciones con el entonces Presidente panameño el movimiento abandonó estas pretensiones y se degradó.³⁶¹

En la cultura ngöbe está fuertemente arraigada la dicotomía del bien y del mal, lo cual se manifiesta en tradiciones como la cruz de dos caras, el entierro de los muertos y el triángulo –figura presente en su vestimental tradicional así como en figuras de carácter

³⁵⁷ *Ibíd.*, 21-24.

³⁵⁸ Philippe I. Bourgois, “Ethnic diversity on a Corporate plantation: The United Fruit Company in Bocas del Toro, Panama, and Talamanca, Costa Rica” (tesis para optar por el grado de Doctor en Filosofía, Stanford University, 1985), 184. Sin embargo, autores como Alexander Cortés ubican el nacimiento del movimiento en 1962, *cfr.* Cortés Campos, 64.

³⁵⁹ Cortés Campos, 64.

³⁶⁰ *Ibíd.*, 63.

³⁶¹ *Ibíd.*, 63-64.

artesanal—. Son bailes tradicionales de este pueblo indígena el bogotá y el jeguió.³⁶² Algunos ngöbe, como los que habitan en Coto Brus, se dedican a la venta de artesanías como hamacas, jícaras y vestimentales tradicionales.³⁶³

Los ngöbe-buglé viven en caseríos constituidos por parientes relacionados entre sí. En palabras de Martinelli “Los caseríos están generalmente compuestos por un único grupo familiar, con un núcleo de hombres consanguíneamente relacionados más las mujeres con las que se han casado y los hijos solteros”.³⁶⁴

En relación con la familia, esta es pilar de su cultura. Así, expresa Martinelli que “La familia en su conjunto toma todas las decisiones importantes. La organización social de la comunidad está regida por la familia, quien establece patrones de conducta, sanciones sociales y normas a seguir”.³⁶⁵

Cuentan con familia nuclear y familia compuesta. La primera está conformada por el hombre, la esposa y sus hijos solteros. La segunda está integrada por el hombre, sus esposas y sus hijos, sean estos solteros o casados. También puede estar integrada por dos hermanos monógamos, sus respectivas esposas y sus hijos, solteros o casados. En caso de ser casados se incluyen sus esposas y respectivos hijos. Por último, está el ‘hogar materno’ compuesto por una mujer, su hijo casado, su esposa e hijos.³⁶⁶

Las mujeres se consideran aptas para contraer matrimonio a partir de los 13 años, pero en la práctica las mujeres deciden casarse a una edad posterior. De casarse con un indígena, la pareja debe abandonar el territorio indígena, conforme las costumbres de este pueblo lo dictan.³⁶⁷

³⁶² Cortés Campos, 44-47.

³⁶³ Cortés Campos, 48-53.

³⁶⁴ Martinelli, 33.

³⁶⁵ Martinelli, 34.

³⁶⁶ Martinelli, 34-35.

³⁶⁷ Cortés Campos, 40.

La familia guarda estrecha relación con el instituto de la propiedad indígena en este pueblo. Señala Martinelli que

Las relaciones de parentesco sirven de protección a la tierra mediante la creación de un grupo cerrado que limita el acceso externo a las tierras de la familia-comunidad, a indígenas de otras comunidades, o a latinos. Mediante el mecanismo social que impide a los hombres no nacidos en una comunidad tener acceso a tierras para cultivos permanentes, permitiéndoles solamente que trabajen en tierras de mujeres nacidas en la comunidad mientras vivan con éstas y la familia mantiene sus derechos posesorios sobre las mismas. Si una mujer es abandonada por su marido, éste no mantiene posesiones que lo arraiguen a la comunidad, ni derecho a conservar cultivos permanentes que de hecho le dan acceso a la tierra.³⁶⁸

Otra razón que apoya esta estrecha conexión es el hecho de que el ngöbe-buglé que no tiene tierra es un desarraigado, así como que “La tierra se hereda o se adquiere por línea paterna y materna, así el que se casa tiene derecho a la tierra propia y a la de la mujer”.³⁶⁹

Finalmente, aquellos indígenas ngöbe-buglé migrantes, es decir, aquellos que abandonan la comunidad, pierden su derecho a heredar el usufructo de las tierras.³⁷⁰

Sección B. Origen histórico de la apatridia del pueblo indígena ngobe-buglé en Sixaola de Limón

Como se indicó en la sección anterior, el territorio ancestral de los ngöbe-buglé se encuentra entre Costa Rica y Panamá. Sin embargo, en razón de que este trabajo de investigación pretende estudiar el problema de apatridia de este pueblo indígena exclusivamente en la zona de Sixaola, únicamente se harán consideraciones históricas

³⁶⁸ Martinelli, 37.

³⁶⁹ *Ibíd.*, 35.

³⁷⁰ *Ibíd.*, 37.

respecto de la frontera caribeña entre Panamá y Costa Rica, sin tomar en cuenta el espacio limítrofe hacia el Pacífico.

Dicho esto, es posible afirmar, a partir de un minucioso estudio histórico, que la delimitación de la costa caribeña y zonas inmediatamente aledañas a este litoral entre Costa Rica y Panamá enfrentó un arduo y entabado proceso de conflictos –bélicos inclusive–, negociaciones y discusiones entre ambos gobiernos –no decimos Repúblicas por cuanto el conflicto tiene su génesis mucho antes de la era republicana–. Este conflicto fronterizo acarreó, evidentemente, incertidumbre en los niveles jurisdiccional y administrativo (incluyendo, por supuesto, la inscripción de nacimientos, dotación de documentos de identidad y otorgamiento de nacionalidad). Es así como se puede incluir a la delimitación fronteriza tardía como una de las causas de la apatridia de los ngöbe-buglé. En razón de su importancia se abordará en las líneas inmediatamente posteriores el desarrollo histórico de este conflicto.

El estudio histórico de los límites por el Caribe entre Costa Rica y Panamá enfrenta al menos tres dificultades metodológicas que es preciso advertir. Primero, existen versiones diametralmente opuestas de la historia limítrofe entre ambos países. El recuento de los hechos varía considerablemente si la fuente consultada es de autoría panameña o costarricense. Lo anterior evidentemente dificulta la labor de establecer con cierto grado de objetividad la realidad de los hechos. Con el fin de ser lo más consecuentes con este fin en las líneas siguientes se ofrece una versión que incorpora ambas visiones: tanto panameñas como costarricenses.

Segundo, lo fluctuante de las fronteras entre las circunscripciones territoriales –tanto en la era colonial como en la republicana–, de la pluralidad de designaciones para un mismo punto geográfico, así como la imprecisión de las fronteras dificultan la labor investigativa.

Tercero, advierte el historiador panameño Osorio que

(...) los cartógrafos, legisladores y entendidos en la materia en escaso número visitaron las Indias y dictaban sus documentos basados en informes de tercera mano o de acuerdo con las descripciones que recibían de los propios conquistadores./Las consecuencias han sido a veces negativas para la estabilidad geográfica de las repúblicas de América Latina que aún hoy no se ven exentas de controversias limítrofes./ Veragua es uno de los más sobresalientes ejemplos.³⁷¹

En 1502 el navegador Cristóbal Colón se convirtió en el primer europeo en arribar al litoral caribeño de la zona en estudio.³⁷² Con su llegada inicia la llamada “colonización” española de esta zona.

En 1508 se nombró como primer gobernador de Costa Rica a Diego de Nicuesa con jurisdicción desde el golfo de Urabá o de Darién hasta el cabo Gracias a Dios. Para ese entonces este territorio recibió el nombre de Castilla de Oro, sustituyendo hasta el entonces empleado término de Veragua.³⁷³ Durante su mandato descubrió la isla Escudo de Veraguas y fundó la colonia llamada Nombre de Dios.³⁷⁴

En 1513 le sucedió como gobernador de Castilla de Oro Pedrarias Dávila. Sin embargo, se excluyó de su jurisdicción la provincia de Veragua por ser este objeto de litigio por parte de Diego Colón contra la Corona española. Desde 1508 reclamaba el nieto del almirante Cristóbal Colón su derecho a títulos y posesiones sobre esta zona.³⁷⁵

³⁷¹ Alberto Osorio Osorio, *Chiriquí en su Historia (1502-1903)*, tomo I (Panamá, 1988), 101-102.

³⁷² Clyde S. Stephens, *Bosquejo histórico de la Provincia de Bocas del Toro, Panamá* (Estados Unidos de América: SPS Publications, 2008), 10.

³⁷³ Francisco Montero Barrantes, *Elementos de historia de Costa Rica 1502-1856*, tomo I (San José, Costa Rica: EUNED, 2003), 17.

³⁷⁴ *Ibíd.*, 18.

³⁷⁵ *Ibíd.*, 19.

En diciembre de 1534 se nombró a Felipe Gutiérrez como gobernador de la misma jurisdicción con los mismos límites.³⁷⁶

La provincia de Veragua en contención fue dividida en 2 mediante real cédula de 26 de febrero de 1538: el Ducado de Veragua y la Veragual Real. Se creó el Ducado de Veragua con una extensión de 25 leguas en cuadro desde la Bahía de Zarabaro o Zorobaro –hoy Bahía de Almirante– hasta el Río Belén –localizado actualmente en el territorio panameño–. Se concedió el título sobre dicho Ducado a Luis Colón.³⁷⁷ El historiador panameño Alberto Osorio ubica los límites de dicho Ducado desde el río Belén hasta la Laguna del Chiriquí, con la misma extensión de 25 leguas.³⁷⁸ Aún así el consenso se mantiene en que territorio ducal no incluía Bocas del Toro.

La Veragua Real (con el nombre de provincia de Cartago o Nueva Cartago) comprendía el resto del territorio situado al norte de la bahía de Zorobaro hasta el río Grande de Honduras, al oeste del cabo Camarón, con los Océanos Atlántico y Pacífico como únicos límites, salvo que estuviese encomendado a algún otro gobernador.³⁷⁹

Como puede verse, la provincia de Nueva Cartago intersectaba el territorio de la gobernación de Nicaragua, lo que generó pronto conflictos de jurisdicción. Estos conflictos se exacerbaban cuando la Corona facultó a Diego Gutiérrez, mediante capitulación del 29 de diciembre de 1540, descubrir y poblar desde el límite norte del Ducado de Veragua hasta el río Grande de Honduras. Dicha concesión amenazaba los intereses del entonces gobernador de Nicaragua, Rodrigo Contreras, de descubrir y poblar el Desaguadero –actual río San Juan del Norte–. No obstante, la capitulación se mantuvo y únicamente se limitó a Gutiérrez entrar al lago de Nicaragua.³⁸⁰

³⁷⁶ *Ibíd.*, 25.

³⁷⁷ Celestino Andrés Arauz, *Bocas del Toro y el Caribe Occidental: periferia y marginalidad siglos XVI-XIX* (Panamá: Editorial Mariano Arosemena, INAC, 2007), 45-46. Montero Barrantes, 28.

³⁷⁸ Osorio Osorio, 144.

³⁷⁹ Andrés Arauz, 45-46. Montero Barrantes, 28.

³⁸⁰ Andrés Arauz, 47-48.

En enero de 1560 la Audiencia de los Confines autorizó a Juan Cavallón para descubrir y poblar las provincias de Nuevo Cartago y Costa Rica. Con este fin Cavallón encargó al vicario general de Costa Rica, Juan de Estrada y Rávago, para que poblara hasta el límite norte del Ducado de Veragua inclusive y levantara una villa en el puerto de San Gerónimo –en lo que es actualmente territorio de la Bahía de Almirante–. El clérigo actuó conforme lo encomendado.³⁸¹ Con ello se deja ver que las autoridades costarricenses estimaban como el límite sur de su territorio la bahía de Almirante, incluyendo en consecuencia jurisdicción sobre Bocas del Toro.

Posteriormente ese mismo año desapareció el Ducado de Veragua y fue transformado en provincia con el mismo nombre, quedándose el Duque con una renta anual de siete mil ducados.³⁸²

En 1562 se nombró a Juan Vásquez de Coronado como Alcalde Mayor de las provincias de Costa Rica y Nueva Cartago.³⁸³ Sobre sus conquistas indica Montero

[Vásquez de Coronado] Llegó a la provincia de Ara, que dio obediencia, así como los comarcas Cabeaca, Zurinza, Meza y los que se hallaban en el valle de Coaza; de allí pasó a la provincia de Texbi y sentó su campo en el pueblo de Corcuzú en el valle del Duy; descubrió allí los lavaderos de oro del río que llamó de la Estrella (Changuinola y Tilorio), cuyo repartimiento hizo en Marzo de 1564. Tomó posesión del pueblo de Ceverín junto a las islas Zorabaro en la bahía del Almirante, de la cual tomó también posesión, así como del valle del Guaymí. Pasó a las provincias de Muño, Tariaca, Buca, Ayaque y Pococí, que también dieron obediencia. Siguió a la provincia de Tayutique (Teotique) cuyo cacique había dado ya la obediencia. De allí fue a la provincia de Atirro que halló sublevada, y en el pueblo de Corrosi dos soldados españoles muertos (...)/ (...) [Vásquez de Coronado] Fue muy bien recibido por el rey que le concedió el título de

³⁸¹ *Ibíd.*, 51.

³⁸² Osorio Osorio, 144.

³⁸³ Montero Barrantes, 35.

Adelantado de la Provincia de Costa Rica para él y sus sucesores, en 1565, y el de gobernador.³⁸⁴

De lo anterior se colige que Vázquez de Coronado, en su calidad de gobernador de Costa Rica, llegó hasta bahía del Almirante, y conquistó ese territorio. Cuando reportó esto al Rey no fue mal recibido ni fue increpado por ello –como por ejemplo indicándole que se había extralimitado en su jurisdicción territorial–, por lo cual se concluye con meridiana claridad que la Corona Española y la gobernación costarricense eran de la opinión que el territorio del Almirante estaba en la jurisdicción costarricense para 1565.

Los esfuerzos colonizadores en la bahía de Almirante fueron seguidos por Perafán de Ribera, Gobernador de Costa Rica, en 1568, cuando llegó hasta Arariba.³⁸⁵

En 1573 fue nombrado Diego Artieda y Cherinos como gobernador de Costa Rica, Nicoya y Nicaragua. Respecto de Costa Rica, su jurisdicción contaba con los siguientes límites: por el Pacífico, desde los confines de Nicoya hasta la provincia de Veragua; y por el Atlántico, desde la desembocadura del río San Juan hasta la misma provincia de Veragua, inclusive la bahía del Almirante, Bocas del Toro y el Valle del Guaymí.³⁸⁶ El historiador panameño Osorio extiende aún más el límite por el Caribe y lo lleva hasta la isla Escudo de Veragua.³⁸⁷

Si bien hasta este punto resulta claro que el límite sur de Costa Rica, por el Atlántico, era la Bahía de Almirante y el Valle del Guaymí inclusive, el historiador panameño Celestino Arauz argumenta que para esta época aún existía confusión respecto de la extensión territorial de lugares como Veragua, Nueva Cartago, Talamanca, valle del Duy y valle del Guaymí.³⁸⁸ Esta postura del académico es refutada por otro hecho que él

³⁸⁴ *Ibíd.*, 37. En el mismo sentido véase: Andrés Arauz, 52-53.

³⁸⁵ Montero Barrantes, 42. Osorio Osorio, 113.

³⁸⁶ Montero Barrantes, 39.

³⁸⁷ Osorio Osorio, 108.

³⁸⁸ Andrés Arauz, 63.

mismo refiere: la Corona Española estaba convencida de que el territorio de la gobernación costarricense se extendía hasta la bahía de Almirante y el valle del Guaymí inclusive.³⁸⁹

A pesar de la contundencia de lo anteriormente dicho en demostrar que bahía de Almirante y el valle del Guaymí caían dentro de la jurisdicción costarricense, el gobernador de Veragua pretendía que estas zonas cayeran en la suya, siendo este el origen de los problemas jurisdiccionales en la región hasta que finalmente concluyó bien entrado el siglo XX. Ante lo anterior, mediante real cédula de 1576 se pedía investigar de manera definitiva a cuál gobernación pertenecían los lugares en conflicto.³⁹⁰

En el valle de Talamanca el 10 de octubre de 1605 Diego de Sojo y Peñaranda, nombrado por el gobernador de Costa Rica en ese entonces, Gonzalo Vázquez de Coronado, para conquistar y someter a los indígenas de Talamanca fundó la ciudad de Santiago de Talamanca. En ella sometió a los indígenas de las tribus de Ateo, Viceita, Quequexque, Téncher, Usabuna, Munagua, Xicagua, Sucaque y Cabecara. Como límites de la jurisdicción de la recién fundada ciudad se señalaron:

(...) en la latitud toda la tierra y término que hay desde lo alto de la cordillera hasta la mar del Norte, y en longitud desde el río Tarire [actual río Sixaola] por el paso que se pasa yendo de la dicha ciudad a la provincia de Tareaca, toda la tierra que corre al Este, que el largo de ella hasta el Escudo de Veragua, que es el término que parte esta gobernación de la de Veragua...³⁹¹

Con esta declaratoria de jurisdicción se produjeron nuevamente roces entre los gobernadores de Costa Rica y Veragua, pues este último pretendía someter este territorio

³⁸⁹ *Ibíd.*, 65.

³⁹⁰ Osorio Osorio, 119. No obstante, otros lo ubican en 1575 *cf.* Andrés Arauz, 65.

³⁹¹ Andrés Arauz, 67. Montero Barrantes, 48.

bajo su control.³⁹² En julio de 1610 los indígenas de Santiago de Talamanca se alzaron en rebelión y destruyeron la ciudad, la cual no fue reinstaurada posteriormente.³⁹³

A pesar de este nuevo conflicto jurisdiccional entre Costa Rica y Veragua, cabe señalar que autores de la época en la que existía Santiago de Talamanca reconocían dentro del territorio de la provincia de Costa Rica todo el litoral de Bocas del Toro desde el río Sixaola hasta la isla Escudo de Veragua. Así, por ejemplo, lo detalló Fray Agustín de Ceballos en su libro ‘Relación de la descripción y calidad de la provincia de Costa Rica’.³⁹⁴

En 1638 el gobernador y capitán general de Costa Rica Gregorio de Sandoval manifestó su interés al Rey de conquistar Talamanca y la provincia de Guaymí, pero su solicitud no fue atendida.³⁹⁵

En 1676 el gobernador de Costa Rica, Francisco Sáenz y Vázquez, en correspondencia dirigida al Rey reitera nuevamente que los límites de Costa Rica en el litoral caribeño se encuentran fijados en la isla Escudo de Veragua – conformación dada desde que fungiera como gobernador Diego de Artieda–.³⁹⁶

En el siglo XVIII adquieren importancia los zambos-misquitos y sus aliados, los ingleses. Brevemente, a manera de contexto, es necesario detenerse en el origen de los zambos misquitos. Sobre este punto nos ilustra el historiador panameño Molina

... en 1711 [...] luego de naufragar un barco negrero a orillas del río San Juan, las dos terceras partes de ellos lograron escapar a las montañas. Enfrentaron la resistencia y guerra con los indios caribes habitantes en esa región; sin embargo, los negros cimarrones se impusieron, se adueñaron del territorio y tomaron sus mujeres, desarrollándose así un mestizaje que

³⁹² Andrés Arauz, 67-68. Montero Barrantes, 48.

³⁹³ Andrés Arauz, 68.

³⁹⁴ Ídem.

³⁹⁵ Montero Barrantes, 58.

³⁹⁶ *Ibíd.*, 70.

produjo el grupo denominado por su color y rasgos físicos, zambos-miskitos. También le denominaron zancudos, sumos o ramos. Los miskitos vivían en aldeas formadas de ranchos: su población para inicios del siglo XVII era alrededor de mil hombres que podían tomar las armas, muchas mujeres, niños y dos o tres ingleses, como cabo de ellos.³⁹⁷

Hacia la primera década del siglo XVIII nuevamente hubo intentos de colonizar la zona del valle de Talamanca y el Caribe Noroccidental de Panamá, pero la rebelión indígena del 28 de setiembre de 1709, los ataques de los indígenas misquitos –que incluía, por ejemplo destrucción de propiedades y el secuestro de indígenas para su venta como esclavos–, así como los intentos colonizadores de los ingleses frustraron una vez más el intento de las autoridades de la Corona Española de establecer su autoridad en esta zona. En efecto, fue tal la dificultad de las autoridades españolas en establecer su autoridad que para 1710 se reportan ocupaciones de ingleses y misquitos en la isla Tójar.³⁹⁸

Los ataques de los zambos misquitos se hicieron más constantes en el siglo XVIII y lograron establecer su autoridad en el caribe centroamericano, en detrimento de los intereses coloniales españoles. Varios episodios ilustran este punto. Por ejemplo, en 1731 los misquitos ingresaron por Bocas del Toro y Veragua para realizar ataques en el valle del Guaymí. Luego, se cita que los jefes de este grupo otorgaron amplias concesiones de territorios desde Black River hasta Bocas del Toro, particularmente entre 1740 y 1770. Posteriormente, a mediados de la centuria, los zambos-misquitos y los ingleses realizaron fuertes intercambios comerciales con los ngöbe-buglé ubicados en el valle del Guaymí –zona entre ríos Calovébora y Cricamola–.³⁹⁹

³⁹⁷ Mario José Molina Castillo, *Veragua: la tierra de Colón y de Urraca*, tomo I, (Panamá: Arte Gráfico Impresores, 2008), 208.

³⁹⁸ Andrés Arauz, 81-83 y 95. *Mutatis mutandis*, ver Montero Barrantes, 84 y 185.

³⁹⁹ Andrés Arauz, 93, 97 y 98.

Finalmente, el historiador panameño Arauz refiere que

Después de un ataque de 1758 de los misquitos prácticamente no quedaron indígenas locales en Bocas del Toro, todos se trasladaron hacia el Pacífico o hacia las montañas.⁴⁰⁰

Por lo tanto, las autoridades españolas tenían gran preocupación de que la zona fuese apropiada por los misquitos, ya que para la segunda mitad del siglo XVIII los intentos colonizadores no habían prosperado, salvo los intentos costarricenses llevados a cabo en el siglo XVI.⁴⁰¹

Aún con las dificultades de establecer autoridades de la Corona Española en la zona, refiere el historiador costarricense Montero que

Con fechas 4 de abril y 15 de setiembre de 1771, respectivamente, los señores don Luis Díez Navarro, residente entonces en Guatemala, y el gobernador don José de Nava, vertieron informes relativos a Talamanca y a la expedición llevada a cabo por Fernández de la Pastora, informes que comprueban una vez más los derechos de Costa Rica sobre la citada región.

⁴⁰²

Con lo anterior queda demostrado que aún para este período de tiempo las autoridades costarricenses mantenían cierto grado de control sobre Talamanca. Si bien el autor no especifica a cuál Talamanca alude –valle del Talamanca, Santiago de Talamanca o Talamanca como cantón de Costa Rica–, se asume que se refiere a la última composición por él referida: con extensión hasta la isla Escudo de Veragua.

En un mapa dado a conocer en 1775 y remitido por el gobernador Juan Fernández de Bobadilla se dan a conocer los límites de Costa Rica, entre los cuales se afirman una vez

⁴⁰⁰ Andrés Arauz, 102.

⁴⁰¹ Molina Castillo, 209.

⁴⁰² Montero Barrantes, 126.

más Bahía de Almirante y la isla de Bocatoro (isla de Colón o Tójar) como parte del territorio patrio.⁴⁰³

Si bien desde mediados del siglo XVI las gobernaciones de Costa Rica y Veragua se disputaban la jurisdicción de los territorios en el litoral caribeño hasta la bahía de Almirante e inclusive hasta la isla Escudo de Veragua, los hechos expuestos parecieran indicar que hasta el siglo XVIII la gobernación con más derechos para tener para sí acreditada la jurisdicción de estos territorios era la gobernación de Costa Rica. Sin embargo, en el siglo XIX la situación va a cambiar drásticamente para, en la práctica, ser el actual Estado Panameño el que adquiera mejor derecho sobre estos territorios.

Una Real Orden del 30 de noviembre de 1803 desplazó de la Capitanía General de Guatemala al Virreinato de Santa Fe, al cual pertenecía Panamá, las islas de San Andrés y parte de la Costa de Mosquitia desde el Cabo Gracias a Dios, inclusive, hasta el río Chagres en Colón, Panamá.⁴⁰⁴ Con ello se favorecieron los intereses panameños de tener los territorios hasta bahía de Almirante como suyos. Así lo hizo ver, por ejemplo, en 1816 el diputado de Panamá ante las Cortes españolas cuando solicitó la fundación de un poblado en Bocas del Toro.⁴⁰⁵

A pesar de estos desafortunados hechos para los intereses territoriales de Costa Rica, la gobernación no desistió de sus intereses. En la Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1825, ya en la era republicana, el Estado de Costa Rica declaraba como suyos el Escudo de Veragua y el río Chiriquí.⁴⁰⁶ Con base en esta proclamación, el gobierno de Costa Rica realizó intentos de colonización en Bocas del Toro.⁴⁰⁷

⁴⁰³ Montero Barrantes, 129-130.

⁴⁰⁴ Andrés Arauz, 124-125. Sibaja Chacón, 1-21.

⁴⁰⁵ Andrés Arauz, 115.

⁴⁰⁶ Sibaja Chacón, 1-21.

⁴⁰⁷ Andrés Arauz, 124-128.

Posteriormente el 30 de mayo de 1836 el Senado y Cámara de Representantes de la Nueva Granada enviaron un Jefe Político a Bocas del Toro, en respuesta a los crecientes intereses de los zambos misquitos, los ingleses y los costarricenses de apoderarse de la región. Para mantener sus intereses activos en la zona, el Gobierno Federal de Centroamérica autorizó al Coronel Juan Galindo para que colonizara la región de Bocas del Toro. Acto seguido, Nueva Granada ocupó militarmente Bocas del Toro, sin que la República Federal respondiera a este ataque. Luego de esta ocupación el Gobierno de Nueva Granada creó en 1837 el cantón de Bocas del Toro y estableció autoridades en el lugar de aduanas, guarnición y de administración civil.⁴⁰⁸

Aún con la ofensiva militar desplegada por el gobierno de Nueva Granada, Costa Rica no renunció a sus intereses sobre Bocas del Toro y así lo hizo saber al emitir la Ley de Bases y Garantías de 1841 y al firmar el Tratado con el Estado del Istmo en 1841, en los cuales reitera su derecho sobre los territorios de Bocas del Toro y los territorios traspasados por el gobierno de Nueva Granada al norte de la línea divisoria en el Escudo de Veraguas.⁴⁰⁹ Con esta acción, parece haberse dejado sin efecto práctico la ocupación militar de los granadinos.

Sostiene el historiador panameño Arauz que el creciente interés de Costa Rica en el siglo XIX por efectivamente ejercer el control efectivo sobre Bocas del Toro se dio en razón de la urgencia de hacerse de un atracadero con fácil acceso al mar ante el incremento de las exportaciones de añil, café y otros. Los puertos que hasta ese momento podía utilizar en el río San Juan, Nicaragua y Matina no tenían buen acceso.⁴¹⁰

En 1855 mediante el Tratado Calvo-Hernán Nueva Granada decidió arreglar directamente con Costa Rica el conflicto fronterizo, esta vez mediante la vía diplomática. Sin embargo, el Congreso de Nueva Granada cuando aprueba el Tratado establece que el límite entre ambos Estados es el río Sixaola, lo cual resultó ser sustancialmente

⁴⁰⁸ Sibaja Chacón, 1-21. Andrés Arauz, 120 y 130.

⁴⁰⁹ Sibaja Chacón, 1-21. Andrés Arauz, 130.

⁴¹⁰ Andrés Arauz, 131.

disconforme con los intereses de Costa Rica que estimaba como límite el río Changuinola.⁴¹¹

A este primer intento diplomático siguieron una serie de convenciones bilaterales sin fruto alguno. En 1865 se trató de negociar el Tratado Castro-Valenzuela, pero la Cámara de Representantes de Colombia rechazó en segundo debate la adopción de este tratado. En 1873 se negoció el Tratado Montúfar-Carreoso, el cual tampoco fue aprobado. Siete años después Colombia y Costa Rica firmaron la Convención Castro-Quijano para decidir en arbitraje la cuestión limítrofe, pero este no entró en vigor. Fue necesario entonces en 1886 la firma de un Convenio adicional para reafirmar el Convenio anterior. El compromiso tampoco entró a regir, por lo que en 1896 ambos Estados firmaron, de nuevo, un tratado para comprometer en arbitraje sus disputas. Este arbitraje sí llegó a realizarse y fungió como árbitro el Presidente de la República de Francia, cuestión que el historiador costarricense Luis Fernando Sibaja critica duramente pues para ese entonces Francia tenía interés de construir el canal interoceánico en la zona de conflicto, lo cual evidentemente amenazaba la imparcialidad del árbitro.⁴¹²

Durante la negociación de estos tratados en el siglo XIX, el lado panameño realizó importantes avances para garantizar su derecho sobre las tierras en disputa. Así en 1846 los gobiernos de Bogotá y Washington firmaron el Tratado Mallarino-Bidlack en 1846 conforme al cual EUA se comprometía a proteger el Istmo de Panamá y a cambio el primero le concedía el libre tránsito y comercio por esta área. Con esto se protegió Bocas del Toro de invasiones. Entre 1850 y 1890 el gobierno de Nueva Granada negoció varios contratos para la construcción de carreteras en Bocas del Toro. En 1899 se organizó la UFCO en Bocas del Toro. Se inició así la aculturación de los guaymíes y la consiguiente pérdida de su identidad, al entrar a laborar en esta compañía. En 1899 la Snyder Banana Company celebró un contrato con el gobierno colombiano para construir un canal desde el río Changuinola hasta Bocas del Drago para transportar bananos en barcazas.⁴¹³

⁴¹¹ Sibaja Chacón, 21.

⁴¹² *Ibíd.*, 22-32.

⁴¹³ Andrés Arauz, 139, 144, 145, 147 y 152.

El 11 de setiembre de 1900 fue emitido finalmente el Laudo Loubet en el que se fijaron como puntos limítrofes en el Atlántico Punta Mona y en el Pacífico Punta Burica. Las islas de San Andrés, Albuquerque y Burica pasaron a Colombia. Es decir, con este laudo Costa Rica perdió de manera oficial a Bocas del Toro como parte de su territorio. No obstante, este laudo no fue interpretado de la misma forma por Colombia y Costa Rica, por lo que fue necesario la firma de una nueva Convención, pero esta vez entre Costa Rica y Panamá, quien heredaba de Colombia el conflicto fronterizo desde su independencia el 3 de noviembre de 1903.⁴¹⁴

El 23 de agosto de 1910 se firmó la Convención Anderson-Porras con el objetivo de interpretar el laudo Loubet, en especial en cuanto a la línea fijada en el valle del Terire. Se designó como árbitro al Chief Justice Edward Douglas White. El laudo White fue dictado el 12 de setiembre de 1914 y en él se fijó como límite en el Atlántico el río Sixaola. Panamá, no obstante, desconoció este laudo por considerarlo muy desfavorable a sus pretensiones territoriales.⁴¹⁵

El 21 de febrero de 1921 Costa Rica invadió Pueblo Nuevo de Coto en defensa de los territorios que le habían sido adjudicados en el fallo White y con ello da inicio la guerra de Coto. El 4 de marzo de ese mismo año Costa Rica logra avanzar sobre el litoral caribeño hasta Almirante, lugar que tomó militarmente. El conflicto bélico fue ganado en el campo por Panamá, quien, sin embargo, se vio obligado a entregar a Costa Rica la posesión de la región de Coto por presión del gobierno estadounidense, mediador del conflicto.⁴¹⁶

Entre 1921 y 1928 Costa Rica y Panamá suspendieron sus relaciones diplomáticas producto de las tensiones generadas por la guerra de Coto. Con la reanudación, se intentó reactivar la solución pacífica del conflicto fronterizo. Así, el 26 de setiembre de 1938 se firmó el Tratado Zúñiga-De la Espriella, el cual fue desechado por el Congreso

⁴¹⁴ Sibaja Chacón, 37-38.

⁴¹⁵ *Ibíd.*, 94. Andrés Arauz, 154.

⁴¹⁶ Sibaja Chacón, 119-133.

costarricense en virtud de la gran presión originada por la opinión pública para que se diera su rechazo.⁴¹⁷

El conflicto fronterizo, con sus fronteras definitivas, como actualmente están delimitadas entre Costa Rica y Panamá se dio mediante la firma del Tratado Echandi Montero-Fernández Jaén el 1 de mayo de 1941 y se consolidó este acuerdo mediante el canje del tratado por parte de ambas repúblicas el 27 de mayo de ese mismo año.⁴¹⁸ El amojonamiento de la frontera tardó aproximadamente unos tres años.⁴¹⁹

Como queda evidenciado de lo anteriormente expuesto, la zona comprendida por el litoral caribeño entre Costa Rica y Panamá hasta la isla de Escudo de Veragua inclusive fue objeto de grandes confusiones debido a que la efectiva colonización en la zona ocurrió de manera tardía. Esto se dio por una serie de circunstancias. Primero, lo alejado de las zonas de Costa Rica y Panamá de los respectivos centros coloniales, lo cual no permitió ejercer jurisdicción de manera clara. Segundo, los límites asignados a cada circunscripción territorial desde un inicio fueron imprecisos. Tercero, la ferocidad de los indígenas de estas zonas en defender su autonomía y la invasión de los piratas zambos mosquitos y los ingleses repelieron los primeros esfuerzos de colonización por parte de los españoles. Por último, la decadente situación económica de la Corona Española hacia el final de su presencia colonial terminó de sepultar los esfuerzos por establecer autoridades en la zona.

Paralelo a este conflicto fronterizo, se mantuvo el enfrentado por los indígenas ngöbe-buglé con las autoridades españolas, fueran estas asociadas a los costarricenses o a los panameños. Un estudio de los patrones de población de este pueblo indígena permite afirmar que han habitado tradicionalmente el Caribe Sur de Costa Rica, principalmente en Sixaola, cantón de Talamanca y Changuinola⁴²⁰ y en Panamá las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí, Veraguas y por supuesto el valle del Guaymí –donde actualmente se

⁴¹⁷ Sibaja Chacón, 164-187.

⁴¹⁸ *Ibíd.*, 193-201.

⁴¹⁹ Stephens, 19.

⁴²⁰ Morales, Lobo y Jiménez, 23.

encuentra asentada prácticamente la Comarca Ngäbe-Buglé⁴²¹. Tanto evidencia arqueológica –vasijas, piezas de oro y barro, construcciones y basamentos– encontrada en estos lugares como la base lingüística común de los idiomas hablados a lo largo de esta región permiten sostener la conclusión de un espacio común ancestral en ese espacio geográfico.⁴²²

Los ngöbe-buglé cohabitaron estos espacios con otros pueblos indígenas como los dorasques, los chánguenas y los térrabas, muchos de los cuales se encuentran ahora extintos.⁴²³ Las cruentas técnicas de “conquista” implementadas por los españoles para lograr el sometimiento de los pueblos indígenas autóctonos, así como para evitar los constantes ataques de los zambos misquitos y los ingleses, llevó a que la mayoría de los ngöbe-buglé migrara de sus tierras ancestrales hacia las montañas de Talamanca, valle del Duy y valle del Guaymí.⁴²⁴ El temor a ser encomendados de nuevo los llevo a permanecer en las zonas montañosas y no poblar las sabanas, territorios más accesibles para los españoles.⁴²⁵

En la segunda mitad del siglo XVIII, la reubicación geográfica en las montañas de los ngöbe-buglé no fue suficiente para evadir los intentos colonizadores españoles. Refiere el historiador panameño Molina Castillo que

Las frecuentes incursiones de los misioneros a las montañas [...], generaron, en los jefes indígenas, motivos suficientes para realizar enfrentamientos defensivos y promover campañas de rescate de sus hermanos ya reducidos [...] no sólo lograban capturar a los indígenas cristianizados, sino también realizaban agresiones y acciones bárbaras como ultimar a los curas

⁴²¹ Bourgois, 139. Osorio Osorio, 79 y 85. Con una estimación territorial más reducida ver Stephens, 10.

⁴²² Morales, Lobo y Jiménez, 17-19.

⁴²³ Andrés Arauz, 33.

⁴²⁴ Molina Castillo, 151. Andrés Arauz, 33.

⁴²⁵ Molina Castillo, 167.

reductores, indígenas reducidos y milicianos; quemar las iglesias, robar sus ornamentos, quemar el pueblo, etc.⁴²⁶

Aquellos ngöbe-buglé que permanecieron en las tierras ancestrales ofrecieron gran resistencia a los intentos colonizadores españoles, lo cual atrasó su aculturación hasta el siglo XIX.⁴²⁷ Algunos de estos indígenas, sobre todo en Bocas del Toro, fueron padres de hijos mestizos –no sólo con españoles, pues como se ha dicho, también había presencia de ingleses y de zambos misquitos en la región–, los cuales lograron una posición privilegiada social y económicamente respecto de sus pares indígenas.⁴²⁸

Los ngöbe-buglé de la península Valiente aprendieron el inglés guariguari –para relacionarse comercialmente con británicos, norteamericanos y personas de ascendencia africana–, español y además hablaban su lengua indígena materna. Inclusive varios adoptaron nombres y apellidos como Robinson, Baker y Smith.⁴²⁹

Posteriormente, con la llegada de la bananera United Fruit Company a ambos lados de la frontera, los ngöbe-buglé en las décadas de los 40 y 50 del siglo XX se empiezan a incorporar a la fuerza laboral de esta multinacional.⁴³⁰ Con más intensidad se incorporan a este mercado laboral en la segunda mitad del siglo. En esta época los ngöbe-buglé no estaban familiarizados con el sistema capitalista y el concepto de dinero, no conocían sus derechos y no se percataban de que eran objeto de prácticas abusivas. Aunado a ello eran inalfabetos, no hablaban buen español y no tenían experiencia laboral, todo lo cual los hizo muy vulnerables a constantes violaciones de sus derechos. También eran víctimas de anomalías en los pagos de sus salarios como retenciones ilegales, compensaciones inferiores a las pactadas con sus patronos, etc.⁴³¹

⁴²⁶ Molina Castillo, 195.

⁴²⁷ Andrés Arauz, 35.

⁴²⁸ Bourgois, 143.

⁴²⁹ Andrés Arauz, 120. Stephens, 10.

⁴³⁰ Bourgois, 142.

⁴³¹ *Ibíd.*, 150-153.

Se reporta que los indígenas de este pueblo gozaban de una mejor calidad de vida en Costa Rica porque el salario que recibían se veía compensando con los costos de vida relativamente más bajos de este lado de la frontera y además se les ofrecían mejores condiciones laborales.⁴³² Estas condiciones y el hecho de que muchos costarricenses ‘latinos’ no querían asumir labores de la actividad bananera, llevó a un gran boom en la contratación de ngöbe-buglé en Sixaola a partir de 1977.⁴³³

Desde el inicio de sus labores en el mercado bananero hasta al menos la década de los 80 del siglo XX, los guaymíes fueron víctimas de graves formas de discriminación social, eran considerados de intelecto limitado, su idioma era víctima de burlas y por ello evitaban el contacto con personas no indígenas.⁴³⁴ Estas condiciones de discriminación se siguen manteniendo en esencia por ejemplo en el sistema educativo costarricense respecto de los estudiantes de origen ngöbe-buglé⁴³⁵ y socialmente respecto de su cultura e idioma siguen recibiendo manifestaciones de desprecio.⁴³⁶

El anterior recuento histórico permite establecer dos conclusiones fundamentales sobre el origen histórico de la apatridia de los indígenas ngöbe-buglé en Sixaola.

La primera conclusión es la relativa a la historia de la zona tradicionalmente ocupada por los indígenas ngöbe-buglé deja ver que las fronteras entre Costa Rica y Panamá que terminaron por fragmentar este territorio ancestral común, fueron fijadas hasta bien entrado el siglo XX. Desde inicios de la era colonial costarricense hasta por aproximadamente un período de 100 años después de entrada la era republicana, parte del territorio que ocuparon los ngöbe-buglé en las provincias actualmente panameñas de Veraguas, Bocas del Toro y Chiriquí, fue producto de disputas entre Costa Rica y Panamá – antes de su proclamación como república independiente en 1903, dicho conflicto se mantuvo con Colombia–. Hasta el canje del Tratado Echandi Montero- Fernández Jaén

⁴³² *Ibíd.*, 151.

⁴³³ *Ibíd.*, 161-163.

⁴³⁴ *Ibíd.*, 162-165.

⁴³⁵ Morales, Lobo y Jiménez, 84-86.

⁴³⁶ Cortés Campos, 42.

entre Costa Rica y Panamá el 27 mayo de 1941 las fronteras entre ambos países quedaron definitivamente fijadas hasta nuestros días.⁴³⁷ En consecuencia, durante este período de conflicto, los pueblos indígenas ngöbe-buglé que habitaban estas zonas no podían adscribirse de forma definitiva a ninguna de las nacionalidades, es decir, costarricense o panameña.⁴³⁸

Como herencia de este conflicto fronterizo se tiene que muchos indígenas ngöbe-buglé durante este período quedaron desprovistos de nacionalidad alguna.⁴³⁹ Esta situación de apatridia fue heredada a las generaciones posteriores de estos pueblos.

La segunda conclusión es que los ngöbe-buglé realizaron un distanciamiento respecto de toda forma de civilización no indígena producto de las abrasivas y cruentas prácticas conquistadoras de las que fueron víctimas a manos de los españoles y del violento contacto que tuvo este pueblo indígena con los ingleses y los zambos misquitos. Este distanciamiento se mantuvo en la era republicana y aún hasta nuestros días producto de prácticas discriminatorias de las cuales han sido objeto los ngöbe-buglé en virtud de su condición de pueblo indígena y otros criterios de interseccionalidad de la discriminación según cada caso –por ejemplo, mujeres o niños y niñas–. La consecuencia inmediata de este no contacto con formas de civilización no indígena ha determinado que miembros de este pueblo indígena no hayan tenido acceso y aún no lo tengan a los sistemas de registro de nacimientos civiles o a otras oficinas administrativas para documentar sus nacimientos, su identidad u obtener una nacionalidad.

Sección C. Situación actual de apatridia del pueblo indígena ngobe-buglé en Sixaola de Limón

En la sección anterior se demostraron fehacientemente los orígenes históricos de la apatridia de los indígenas ngöbe-buglé en la zona de Sixaola de Limón. Cabe entonces preguntarse cuál es la situación actual respecto de esta problemática, para lo cual se harán

⁴³⁷ Sibaja Chacón, 201.

⁴³⁸ Xinia Zúñiga *et al.*, 109-116.

⁴³⁹ Ídem.

consideraciones respecto de los antecedentes más inmediatos que llevan al estado actual de estos apátridas. Si bien algunos de los antecedentes refieren expresamente a los ngöbe-buglé ubicados del lado del pacífico costarricense, los alcances de estos se extendieron a los miembros de este pueblo indígena a lo largo de todo el territorio nacional, por lo que se hace referencia a ellos.

Como primer antecedente, se tiene que en 1985 la Asociación Indígena de Costa Rica (ASINDIGENA) en conjunto con la Asesoría Nacional Indígena (ANEIN) decidió implementar acciones para enfrentar el problema de cedulación del pueblo ngöbe-buglé, lo que para ese momento significaba cuestionar la falta de eficacia y apartarse de las acciones del Estado en la figura de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas –en lo sucesivo CONAI–⁴⁴⁰.

Los últimos años de la década de los ochenta, fue un período de intensas negociaciones del pueblo indígena ngöbe-buglé en aras de obtener una cédula de identidad y ser reconocidos como costarricenses, contrario a lo que venía proponiendo la CONAI. La CONAI proponía a esta población dotarlas de cédula de residencia, con la consecuente consideración de esta población como extranjera.⁴⁴¹

A raíz de lo anterior el primer intento por regular la situación jurídica de los ngöbe-buglé se dio con la Ley N° 7024 publicada en La Gaceta del 8 de abril de 1986, la cual se dictó para regular la situación de este pueblo indígena ubicado entre Panamá y Costa Rica. Conforme a esta ley la obligación del Consejo Nacional de Migración y del Ministro de Gobernación y Policía, era otorgar cédulas de residencia únicamente a los indígenas “Guaymies” –término que hemos indicado insistentemente es incorrecto, pues este pueblo se autodenomina ngöbe-buglé–. No obstante, se establecía un proceso y requisitos más sencillos para que esta población obtuviera la residencia y eventualmente la nacionalidad, en caso que así lo quisieran. Para todos los demás indígenas que no pertenecían a ese pueblo, el trámite aplicable era el descrito en la Ley Orgánica del Registro Civil y su

⁴⁴⁰Xinia Zúñiga *et al.*, 170.

⁴⁴¹Ibíd., 171.

Reglamento que exigía el testimonio de dos personas mayores de edad que mostraran su cédula de identidad, requisito que no se les podía exigir.⁴⁴² Sin embargo, esta ley ofrecía un procedimiento especial para que los ngöbe-buglé pudieran obtener una cédula de residencia, que además de no reconocerles la nacionalidad costarricense, era un documento con una corta vigencia de 6 meses.⁴⁴³ Así las cosas, esta ley no logró satisfacer las necesidades y derechos de los miembros de este pueblo indígena⁴⁴⁴. Mediante Decreto 19195-G-H se eximió a los indígenas del pago de los derechos de renovación.

La insuficiencia de la Ley 7024, quedó en evidencia con la protesta protagonizada por varios miembros del pueblo indígena ngöbe-buglé en Ciudad Neily el 19 de abril de 1990. En los centros educativos de Ciudad Neily hubo muchas dificultades para nombrar a padres y madres de familia como miembros de Juntas de Educación y Patronatos Escolares por falta de cédula de identidad de los padres de origen ngöbe-buglé. Las personas ngöbe-buglé con el apoyo de docentes, padres y madres de familia, infantes escolares, funcionarios de diferentes instituciones, encabezados por el director y los funcionarios de la Dirección Regional de Enseñanza, se concentraron ese 19 de Abril en la Dirección Regional de Enseñanza de Ciudad Neily y participaron activamente⁴⁴⁵.

Posteriormente, del 5 al 12 de mayo de 1990, varios indígenas ngöbe-buglé se trasladaron a la capital para encabezar una manifestación en la que exigían el otorgamiento de cédulas a esta población indígena. La manifestación concluyó con la entrega al Presidente de la República de ese entonces, Rafael Ángel Calderón Fournier, de un pliego de condiciones con 10 puntos, incluyendo la petición de la cedula indígena, así como la negociación con el Presidente de la República sobre dicho pliego⁴⁴⁶.

En razón de la dificultad de prueba de nacimiento de la persona o de los padres o testigos del natalicio, que no correspondía a la realidad de esas comunidades, se simplificó

⁴⁴²Sala Constitucional, voto 1786-93.

⁴⁴³Xinia Zúñiga *et al.*, 171.

⁴⁴⁴Idem.

⁴⁴⁵Ibíd., 178-179.

⁴⁴⁶Ibíd., 188-191.

aún más los requisitos de la Ley número 7024 mediante la aprobación de la Ley número 7225 del 8 de mayo de 1991. Por reforma introducida por Ley número 7225, denominada Ley de Inscripción y Cedulación Indígena, que derogó la 7024, se permitió la inscripción de los indígenas nacidos en Costa Rica con cumplimiento del simple requisito de aportar el testimonio de dos personas de buenas costumbres. Lo anterior con el fin de que fueran las mismas comunidades autóctonas las que definieran quiénes eran sus integrantes, aplicando las costumbres y tradiciones propias de las culturas indígenas y no los criterios que sigue la legislación para el resto de los ciudadanos.⁴⁴⁷ Para acceder a los trámites previstos en esta Ley, debía cumplirse con los siguientes requisitos: ser mayor de diez años, ser indígenas conforme a lo dispuesto en la Ley No. 6172 del 29 de noviembre de 1977, cumplir con alguno de los requisitos señalados en el artículo 13 de la Constitución Política y residir permanentemente en el territorio de la República⁴⁴⁸. Asimismo, para facilitar la inscripción de los indígenas, el Registro Civil, oficina encargada de realizar dichos trámites, debía contar con traductores indígenas para recopilar datos registrales así como contratar, en la medida de lo posible con registradores auxiliares indígenas bilingües que pudiesen hablar tanto el idioma indígena de la localidad como el español⁴⁴⁹. Sin embargo, la vigencia de esta Ley se reducía a tres años, por lo que quedó sin vigencia el 8 de mayo de 1994⁴⁵⁰.

Posteriormente, el 21 de abril de 1993 la Sala Constitucional resolvió un recurso de amparo presentado en 1990 por indígenas ngöbe-buglé en contra del Presidente de la República, el Ministerio de Gobernación y Policía y el Consejo Nacional de Migración con el fin de que no se les aplicara la ley 7024 a los indígenas nacidos en Costa Rica y se les aplicara el método más expedito y gratuito para obtener cédula de identidad. La Sala, tomando en consideración el cambio de las circunstancias desde el planteamiento del

⁴⁴⁷Sala Constitucional, voto 1786-93.

⁴⁴⁸Asamblea Legislativa, “Ley 7225 de Inscripción y Cedulación Indígena: 19 de abril de 1991”, consultado el 15 de octubre de 2016, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=10161&nValor3=10871&strTipM=FN, artículo 1.

⁴⁴⁹Ibíd., artículos 2 y 3.

⁴⁵⁰Ibíd., artículo 7.

recuso –siendo la más importante de ellas la aprobación de la Ley 7225–, dictó sentencia estimatoria y resolvió que

(...) para la inscripción de los indígenas Guaymies como costarricenses de origen, se deben aplicar los criterios resultantes del Convenio número ciento sesenta y nueve de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de Otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes, aprobada por Ley No7316 de 3 de noviembre de 1982 [sic], en especial conforme a lo dispuesto en el artículo décimo de dicho convenio.⁴⁵¹

En 1994, inició el apoyo de la comunidad indígena al proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, proyecto de ley número 14352, con miras a consagrar más derechos en favor de la población indígena, sobre todo en cuanto a autonomía de los territorios indígenas.⁴⁵² Dicho proyecto aún no se ha convertido en ley de la República.

Evidentemente con los esfuerzos legislativos y las acciones estatales implementadas hasta 1994 no se logró resolver el problema de apatridia de los ngöbe-buglé, ya sea porque ofrecían una solución temporal o bien porque no otorgaban a los indígenas los derechos por los que estaban luchando. Con el problema sin resolver, transcurrieron los años hasta 2011, sin que se llevaran a cabo esfuerzos estatales para solucionar definitivamente el problema.⁴⁵³

En 2011 el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas abordó la temática del sub-registro de nacimientos de indígenas ngöbe-buglé en Costa Rica y la

⁴⁵¹ Sala Constitucional, voto 1786-93.

⁴⁵² Xinia Zúñiga *et al.*, 229-230.

⁴⁵³ Luis Guillermo Chinchilla Mora, Oficial Mayor Civil del Tribunal Supremo de Elecciones, y Alcides Chavarría Vargas, Jefe de la Coordinación de Servicios Regionales, entrevista por el autor, Oficinas Centrales del Tribunal Supremo de Elecciones, 2 de diciembre de 2016.

consecuente problemática de no poder acceder a una nacionalidad. El Comité en sus Observaciones Finales para Costa Rica le recomendó al país

...intensifique sus esfuerzos para garantizar que todos los niños indígenas y migrantes sean inscritos al nacer y reciban los documentos de identidad que les permitan acceder a los servicios sociales, velando por que las indígenas embarazadas y las mujeres migrantes, en particular las que están indocumentadas o en situación irregular, tengan un acceso adecuado a los hospitales y centros de salud, y educando a los padres sobre la necesidad de inscribir a sus hijos. El Comité también recomienda al Estado parte que considere la posibilidad de concertar acuerdos bilaterales con los Estados vecinos, con el fin de conceder la doble nacionalidad a los niños migrantes.⁴⁵⁴

El Estado de Costa Rica en la necesidad de acatar dichas recomendaciones⁴⁵⁵ se adhirió en 2014 a la Declaración y Plan de Acción de Brasil , también conocido como Plan de Acción de Brasilia –en lo sucesivo ‘PAB’–⁴⁵⁶. El PAB surgió en el marco del trigésimo aniversario de conmemoración de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984⁴⁵⁷. Este instrumento, como quedó explicado en el capítulo anterior, pretende eliminar la apatridia y su correlativo riesgo en un plazo de diez años⁴⁵⁸, a cumplirse en el 2024.

También con el fin de eliminar la apatridia de este pueblo indígena surgió el ‘*Proyecto Chiríticos*’ para el registro temprano y prevención de la apatridia⁴⁵⁹, proyecto que va dirigido a la población indígena ngöbe-buglé. En cuanto a la zona de Sixaola, Talamanca y el cordón fronterizo con Panamá inmediatamente adyacente, este Proyecto ha realizado únicamente dos giras binacionales con el Tribunal Electoral de Panamá: una entre el 27 de noviembre y el 2 de diciembre de 2015 y otra entre el 1 y el 6 de junio de 2016.

⁴⁵⁴ Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes..., pág. 34.

⁴⁵⁵ Oficio CSR-1055-2016. Tribunal Supremo de Elecciones. 18 de noviembre de 2016.

⁴⁵⁶ Consejo Nacional de Migración y Extranjería, 3.

⁴⁵⁷ Declaración y Plan de Acción de Brasil, preámbulo.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, capítulo 6.

⁴⁵⁹ Consejo Nacional de Migración y Extranjería, 12.

En dichas giras se implementa una flexibilización de los procedimientos de determinación de nacionalidad, registro tardío de nacimientos y la entrega de documentos de identidad a los ngöbe-buglé. La flexibilización se materializa, por ejemplo, en la utilización de medios de prueba distintos a los establecidos expresamente en la normativa, referida en el capítulo primero de este trabajo final de graduación, para acreditar el nacimiento. Paralelamente también se realizan campañas de sensibilización e información sobre la importancia de inscribir el nacimiento de los niños y niñas ngöbe-buglé.⁴⁶⁰ En total, incluyendo la zona de Sixaola, en 2015 se atendieron a unas 4.000 personas y se logró el registro y documentación de unas 1.394.⁴⁶¹

A la fecha en Sixaola se han atendido a 2.152 indígenas ngöbe-buglé a los cuales se ha realizado verificación de nacionalidad –que ocurre cuando el indígena indica ser costarricense o panameño y simplemente con hacer un estudio en la base de datos del TSE de Costa Rica o el Tribunal Electoral de Panamá se verifica la nacionalidad–y determinación de nacionalidad –proceso mediante el cual se logra establecer la nacionalidad– en Costa Rica y Panamá. Se ha verificado la nacionalidad costarricense de 881 indígenas y se encuentran en estudio 5 casos, mientras que se ha verificado la nacionalidad panameña de 1121 indígenas y se encuentran en estudio 60 casos. Adicionalmente, se ha determinado la nacionalidad costarricense de 30 indígenas y 8 casos se encuentran en estudio, mientras que se ha determinado la nacionalidad panameña de 47 indígenas y no cuentan con casos en estudio.⁴⁶²

Si bien es encomiable el Proyecto diseñado por el TSE en conjunto con el Tribunal Electoral de Panamá, la llamada flexibilización de los procedimientos no tiene establecidos criterios específicos, tampoco está regulado en ninguna norma legal o manual administrativo. Se sigue como principio rector registral el de dotar de documento de identidad y consiste en la aplicación de un “control de convencionalidad directo” en un

⁴⁶⁰ Oficio CSR-1055-2016. Tribunal Supremo de Elecciones. 18 de noviembre de 2016.

⁴⁶¹ Oficio CSR-1055-2016. Tribunal Supremo de Elecciones. 18 de noviembre de 2016.

⁴⁶² Carlos Luis Castro Montero, funcionario de la Oficina de Coordinación de Servicios Regionales del Tribunal Supremo de Elecciones, correo electrónico, 18 de abril.

análisis casuístico hecho por el funcionario registral.⁴⁶³ La única norma escrita con la que se cuenta es con el “Convenio Marco de Cooperación entre el Tribunal Supremo de Elecciones [TSE] y el ACNUR para el proceso de inscripción de nacimiento de personas indígenas ngäbe-buglé”, pero dicho convenio regula exclusivamente aspectos de orden logístico y no establece disposición alguna o principios a aplicar en la inscripción de nacimientos o en la determinación de nacionalidad de los miembros de este pueblo indígena.⁴⁶⁴

La ausencia de criterios unificados se traduce en un eventual perjuicio para los indígenas ngöbe-buglé pues podría conducir a situaciones de arbitrariedad por parte del funcionario administrativo o a la aplicación incorrecta o la no aplicación de estándares internacionales para la eliminación de la apatridia o normas relativas a los pueblos indígenas transfronterizos en los procedimientos administrativos.

A pesar de los renovados esfuerzos desplegados por Costa Rica, se estima que estos son de limitado alcance, tal y como se demostrará con mayor profundidad en el capítulo siguiente. Aunado a esta limitación y a la condición histórica de apatridia de los ngöbe-buglé, se pueden apuntar otros dos factores que se suman actualmente para dificultar la labor de eliminar la apatridia de forma definitiva. El primero de ellos es el carácter transfronterizo del pueblo indígena ngöbe-buglé dado el subregistro de nacimientos que por la misma razón de los desplazamientos constantes se produce.⁴⁶⁵

Los miembros del pueblo indígena ngöbe-buglé se desplazan entre Costa Rica y Panamá principalmente por dos razones. En primer término, en virtud de que existen relaciones parentales entre familias que viven en ambos lados de la frontera, los indígenas ngöbe-buglé migran para realizar visitas familiares. Lo anterior tomando en cuenta que en su visión de mundo la zona fronteriza es un espacio cultural común, según se ha venido

⁴⁶³ Luis Guillermo Chinchilla Mora, Oficial Mayor Civil del Tribunal Supremo de Elecciones, y Alcides Chavarría Vargas, Jefe de la Coordinación de Servicios Regionales, entrevista por el autor, Oficinas Centrales del Tribunal Supremo de Elecciones, 2 de diciembre de 2016.

⁴⁶⁴ Oficio CSR-1055-2016. Tribunal Supremo de Elecciones. 18 de noviembre de 2016.

⁴⁶⁵ Morales, Lobo y Jiménez: 69-74.

sosteniendo, y que de hecho existen vínculos de consanguinidad entre los ngöbe-buglé a ambos lados de la frontera.⁴⁶⁶ Una segunda razón es que entre febrero y agosto de cada año, entre 15.000 y 20.000 miembros de este pueblo fungen trabajadores estacionarios de colecta de café, zafra de caña y otro tipo de actividades agrícolas.⁴⁶⁷ De ellos, los que se trasladan a la zona de Sixaola, lo hacen por el puesto en Sixaola o bien por las montañas de Talamanca y con el fin de trabajar en actividades bananeras.⁴⁶⁸

Por último, otro factor que contribuye a la condición de apatridia de los pueblos indígenas ngöbe-buglé es el difícil acceso que estos tienen a las instituciones estatales encargadas de los servicios de salud, inscripción de nacimientos y otros actos civiles.⁴⁶⁹

En conclusión, actualmente persiste la condición de apatridia de los indígenas ngöbe-buglé en Sixaola. Las acciones recientemente implementadas por los Estados de Costa Rica y Panamá no han logrado la eliminación y/o prevención satisfactoria de la apatridia de este pueblo indígena a la fecha.

Conclusión

Los ngöbe-buglé son un pueblo indígena transfronterizo que tradicionalmente se ha ubicado en el caribe costarricense y panameño, entre Sixaola y Bocas del Toro. Esta zona fue objeto de conflictos limítrofes desde la época colonial hasta la era republicana con el canje del Tratado Echandi Montero-Fernández Jaén el 27 de mayo de 1941. Este proceso también se caracterizó por ser especialmente cruento contra todos los indígenas de la zona, lo cual generó el aislamiento voluntario de este pueblo indígena de toda forma de civilización no indígena. Todo lo anterior generó que este pueblo indígena no pudiera adscribirse a nacionalidad alguna y, por su distanciamiento, en la dificultad de registrar sus nacimientos y de obtener documentación.

⁴⁶⁶ Xinia Zúñiga *et al.*, 123-124. Morales, Lobo y Jiménez, 37.

⁴⁶⁷ Xinia Zúñiga *et al.*, 123-124.

⁴⁶⁸ Morales, Lobo y Jiménez, 37.

⁴⁶⁹ Morales, Lobo y Jiménez: 69-74

Modernamente esta apatridia histórica se ha sumado a factores como la privación arbitraria de la nacionalidad, el subregistro de nacimientos y la migración ilegal.

En relación con la privación arbitraria de la nacionalidad, en la década de los 90 del siglo anterior, las autoridades costarricenses negaron injustificadamente el otorgamiento de la nacionalidad costarricense a los ngöbe-buglé y la entrega de documentos de identificación costarricense bajo el argumento de que les correspondía la nacionalidad panameña. Esta negativa impulsó a este pueblo indígena a liderar una lucha que concluyó con la promulgación de la Ley de Inscripción y Cedulación Indígena. No obstante, dicha ley fue una solución temporal y de limitados alcances a la apatridia de los ngöbe-buglé.

En el siglo XXI el problema adquiere nuevos matices cuando el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas señala a Costa Rica en 2011 resolver el problema del subregistro de nacimientos de los ngöbe-buglé, así como considerar la posibilidad de otorgarles la doble nacionalidad (costarricense y panameña) por el constante flujo migratorio, algunas veces indocumentada, de esta población entre ambos países.

El problema adquirió nuevas dimensiones cuando Costa Rica firmó la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, mediante el cual se comprometió a resolver la apatridia en su territorio en un plazo perentorio: 10 años. Esto se tradujo, en términos prácticos, en que Costa Rica no podía postergar más su deuda con los ngöbe-buglé, apátridas desde tiempos coloniales.

Con estos antecedentes el Estado de Costa Rica impulsó mediante el TSE el Proyecto Chiriticos para resolver de manera definitiva el subregistro de nacimientos y llevar a cabo procesos de verificación y determinación de nacionalidad de los ngöbe-buglé de Sixaola, entre otros. Este proceso aún sigue en curso.

CAPÍTULO IV: Hacia la eliminación del riesgo de apatridia a la luz de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014.

Lo expuesto en el capítulo anterior hace surgir la duda de si la apatridia de los indígenas ngöbe-buglé está destinada a perpetuarse o si existen soluciones a esta problemática a la luz del Derecho Internacional. Al considerar el Derecho Internacional se tomarán en cuenta todos los estándares fijados en los capítulos I y II, incluidos los estándares estipulados por instrumentos del *soft law*, dado el control de convencionalidad amplio que este trabajo de investigación sigue. En este sentido cabe recordar que la Sala Constitucional en su jurisprudencia ha otorgado fuerza vinculante a instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y las recomendaciones del Comité Europeo para los Problemas Criminales.⁴⁷⁰

En este capítulo se analiza la factibilidad, bajo el marco jurídico actual, de lograr la eliminación de la apatridia del pueblo indígena ngöbe-buglé en Sixaola de Limón para el 2024. En la sección siguiente se realiza una propuesta, a la luz del Derecho Internacional, para eliminar esta condición para el 2024.

Sección A. ¿Es posible, bajo el marco jurídico actual, la eliminación del riesgo de apatridia del pueblo indígena ngobe-buglé en Sixaola de Limón para el 2024?

En esta sección se analizarán las disposiciones del ordenamiento jurídico costarricense –incluyendo prácticas administrativas– tomando como referencia los estándares normativos referidos en el capítulo II. Para ello se abordarán en primera instancia las normas de determinación de la condición de apátrida y posteriormente las normas relativas a la eliminación de apatridia; en este último caso se hará referencia a los estándares establecidos en el capítulo II pero limitando dicho análisis a las causas de apatridia de los indígenas ngöbe-buglé demostradas en el capítulo III.

⁴⁷⁰ Sala Constitucional, voto 14311-2011. Sala Constitucional, voto 9685-2000. Sala Constitucional, voto 7484-2000.

1. Análisis de las normas sobre la determinación de la condición de apátrida

Con base en un examen de las normas que integran el ordenamiento jurídico costarricense en este punto, se concluye que existen varias incompatibilidades con los estándares internacionales.

El Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida incorpora literalmente la definición de apátrida del artículo 1 de la Convención de 1954, la cual corresponde únicamente a la apátrida *de jure*.⁴⁷¹ Sin embargo, como se hizo notar en el capítulo II, en el sistema interamericano se protege también la apátrida *de facto*.⁴⁷² En consecuencia, la delimitación hecha por el Reglamento en cuanto a su ámbito de protección es contraria al *corpus juris* del sistema interamericano.

Asimismo, el Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida reconoce como cláusulas de exclusión las establecidas en el artículo 1 de la Convención de 1954. Respecto de la cláusula de exclusión por la Comisión de Delitos Internacionales no se tiene objeción alguna. En relación con la cláusula “quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país”,⁴⁷³ se considera que esta cláusula es insuficiente para conceder protección a los apátridas. Al respecto nótese que la cláusula deja por completo la determinación de la condición de apátrida a la autoridad extranjera, lo cual excluiría injustificadamente del ámbito de protección a los apátridas *de facto* (dado que este requiere una verificación objetiva por parte de Costa Rica de si esta nacionalidad es efectiva en la práctica), así como aquellos apátridas cuya causal de privación o pérdida de nacionalidad no se encuentra sustentada en norma escrita o bien en la aplicación e inaplicación de normas con base en motivos discriminatorios.

Otro aspecto de relevancia consiste en la no conformidad de las normas costarricenses con los estándares específicos relativos a los indígenas. Tomando en cuenta

⁴⁷¹ Batchelor: 171. Tas: 45.

⁴⁷² *Cfr.* Corte IDH, Caso de las Niñas Yean y Bosico..., pár. 142.

⁴⁷³ Reglamento de Persona Apátrida, artículo 26.

que en Costa Rica los indígenas ngöbe-buglé constituyen parte importante de población apátrida en el país, y por ende potenciales destinatarios de la normativa promulgada, es necesario que las normas sobre determinación de apatridia se desarrollen a partir del consentimiento previo, libre e informado de estos pueblos. Asimismo, deben ser en concordancia con procedimientos culturalmente condicionados a la realidad indígena. Estos aspectos se echan de menos en la normativa analizada.

Lo anterior demuestra que las normas vigentes para la determinación de la apatridia no se encuentran conformes con los estándares internacionales, lo cual constituye un primer obstáculo para poder cumplir con la obligación impuesta por la Declaración de Brasil.

2. Análisis de las normas sobre la eliminación de la apatridia

En cuanto a las normas tendientes a la eliminación de la apatridia, estas presentan varias incompatibilidades con los estándares internacionales. A efecto de demostrar este punto, se seguirá la misma estructura utilizada en el capítulo II, haciendo un abordaje según las causas de apatridia. Ahora bien, de las siete causas citadas en el capítulo II, únicamente se abordarán las que, de conformidad con lo demostrado en el capítulo anterior, generan la condición de apatridia de los indígenas ngöbe-buglé de Sixaola: privación arbitraria de nacionalidad, subregistro de nacimientos, migración ilegal y apatridia.

a) Privación arbitraria de nacionalidad

La privación arbitraria de nacionalidad ocurre en una serie de supuestos, entre los cuales se encuentra la negación de nacionalidad por motivos discriminatorios.⁴⁷⁴

Como quedó expuesto en el capítulo anterior, los indígenas ngöbe-buglé en la zona de Sixaola han sido víctimas, como muchos otros indígenas, de discriminación en razón de su etnia.⁴⁷⁵ Esto se ha traducido en la existencia de barreras culturales, lingüísticas (dado que no todos los ngöbe-buglé dominan el español) e institucionales (*i.e.*, distanciamiento

⁴⁷⁴ Van Waas, *Nationality Matters...*, 96-97.

⁴⁷⁵ *Cfr.* Capítulo III, Sección B y C.

geográfico) que impiden o disminuyen notablemente el acceso de los ngöbe-buglé a los servicios básicos, entre ellos los necesarios para la obtención de una nacionalidad. Esta circunstancia, además, refleja la no compatibilidad de las prácticas gubernamentales con el derecho que tienen los pueblos indígenas a procedimientos culturalmente condicionados en respeto de su identidad cultural. Vale recordar en este punto que la lucha por la cedula indígena se dio hace unos escasos 20 años en razón de la negativa injustificada de las autoridades costarricenses de reconocer a los ngöbe-buglé como nacionales. Para justificar esta negativa alegaban que este pueblo indígena en realidad era de nacionalidad panameña, aún cuando en varios casos se consignaba en la documentación respectiva que habían nacido en territorio costarricense, por ende con derecho a la nacionalidad *jus soli*.⁴⁷⁶

Es indiferente en este punto si dichas barreras fueron intencionalmente creadas o no, pues lo jurídicamente relevante es que existen y que su existencia, como tal, ha resultado en una serie de obstáculos que, en la práctica, se traducen en una negación de la nacionalidad a un grupo desproporcionado de indígenas ngöbe-buglé. Esta afectación desproporcionada de la negación del derecho a la nacionalidad de un grupo étnico determinado califica como discriminatorio,⁴⁷⁷ por ende sustancialmente inconforme con los estándares internacionales para la eliminación de la apatridia.

Ciertamente, esta situación ha tratado de remediarse con la implementación del Proyecto Chiríticos tratando para ello de adecuar culturalmente los procedimientos y volviendo accesible geográfica y económicamente los servicios registrales civiles. Sin embargo, esto es un proyecto de reciente incorporación que pretende enmendar la situación de privación arbitraria de nacionalidad que todavía se encuentra en fase de ejecución. A la fecha el proyecto no ha completado su objetivo por completo, por lo que no puede estimarse que esta dificultad se encuentre debidamente superada.

⁴⁷⁶ Xinia Zúñiga *et al.*, 170-191.

⁴⁷⁷ Corte IDH, Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas..., pág. 318.

b) Subregistro de nacimientos

Respecto de este punto también existen incompatibilidades con el *corpus juris* del sistema interamericano.

De conformidad con lo expuesto en el capítulo II y para dar eficacia al derecho a la nacionalidad y al de contar con un certificado de nacimiento, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU⁴⁷⁸ ha expuesto que los registros civiles deben ser exactos, eficientes y permanentes; debe haber acceso universal y sin discriminación a los registros civiles y a los certificados de nacimiento; debe haber proximidad geográfica de oficinas de registros civiles o bien la interoperabilidad de este servicio con otros servicios como educación y salud; se debe proveer información traducida en idiomas de minorías étnicas o indígenas y; se deben adoptar procedimientos administrativos simplificados y de reglas de prueba flexibles para facilitar la inscripción de nacimientos.

Como se ha venido indicando, la ubicación remota de los ngöbe-buglé, lejos de los lugares en los que normalmente se ofrecen servicios públicos, ha incidido notoriamente en su condición de apatridia. Para solucionar esta situación el Proyecto Chiríticos ha realizado al menos dos giras binacionales a la zona de Sixaola para ofrecer los servicios registrales civiles. El Proyecto ha obtenido muy buenos resultados, pero se estima que esta es una solución temporal a la situación del subregistro de nacimientos de los ngöbe-buglé, asimilable en sus efectos a los esfuerzos legislativos de cedulaación indígena de los 90.⁴⁷⁹ La prestación de servicios registrales civiles mediante móviles o giras no es en sí misma incompatible con los estándares internacionales para la eliminación de la apatridia, pero son insuficientes. Estos servicios requieren ser permanentes y ofrecerse en lugares próximos geográficamente a los ngöbe-buglé de Sixaola.

En esta línea el Consejo de Derechos Humanos de la ONU recomienda que se aplique la interoperabilidad de los servicios registrales civiles con otros servicios como educación y salud, solución que puede ser aplicada por Costa Rica. Es decir, concentrar en

⁴⁷⁸ United Nations Human Rights Council, Birth registration....

⁴⁷⁹ *Cfr.* Capítulo III, Sección C.

una sola oficina, próxima geográficamente a los ngöbe-buglé, varios servicios públicos además de la inscripción de nacimientos y obtención de documentos de identificación, incluidos certificados de nacimiento.

Respecto de este mismo aspecto el Proyecto Chiriticos, para garantizar el acceso permanente, estable y universal del registro de nacimientos debería implementar las Tecnologías de la Información y la Comunicación en sus procesos y facilitar el flujo inmediato de información. Para ello el Registro Civil debería nombrar como auxiliares registrales, en concordancia con el Reglamento del Registro del Estado Civil⁴⁸⁰ a los parteros tradicionales de los ngöbe-buglé. Al acontecer un nacimiento estos parteros notificarían mediante alerta telefónica una ‘referencia de nacimiento’ a las autoridades del Registro Civil. Dicha referencia debería indicar la hora, día y lugar de nacimiento así como el sexo del recién nacido. Esta referencia de nacimiento debería completarse con la presentación del certificado médico de nacimiento por parte del auxiliar ante las autoridades del Registro Civil. El proceso finalizaría con la entrega de un número de referencia digital para que la familia pueda retirar el certificado de nacimiento.⁴⁸¹

El Proyecto Chiriticos también ha procurado hacer convocatorias de sus giras binacionales en los idiomas ngabere y buglere, así como hacerse asistir en estas de ngöbe-buglé bilingües en español y en cualquiera de estos idiomas indígenas.⁴⁸² Esto constituye una significativa mejora, pero aún no se ajusta por completo a los estándares internacionales. Toda la información relativa a la inscripción de nacimientos, incluyendo por supuesto toda la normativa aplicable a la obtención de la nacionalidad y la normativa registral civil, debe ser ofrecida en los idiomas ngabere y buglere. Únicamente ofrecer extractos de la normativa o de las convocatorias de las giras en idiomas indígenas no es lo suficientemente compatible con los estándares internacionales.

⁴⁸⁰ Reglamento del Registro del Estado Civil, artículos 3 y 4.

⁴⁸¹ UNICEF and Inter-American Development Bank, 11.

⁴⁸² Luis Guillermo Chinchilla Mora, Oficial Mayor Civil del Tribunal Supremo de Elecciones, y Alcides Chavarría Vargas, Jefe de la Coordinación de Servicios Regionales, entrevista por el autor, Oficinas Centrales del Tribunal Supremo de Elecciones, 2 de diciembre de 2016.

Adicionalmente, el Proyecto Chiriticos también ha permitido la flexibilización de los procedimientos para la inscripción de nacimientos, así como de las reglas de prueba que se siguen normalmente en estos procedimientos. Sin embargo, estos procedimientos flexibilizados no están sustentados en norma escrita, sino que el funcionario registral realiza un “control de convencionalidad directo”.⁴⁸³ Esta práctica requiere estar sustentada en norma escrita⁴⁸⁴ para evitar situaciones eventuales de arbitrariedad por parte de los funcionarios,⁴⁸⁵ así como para facilitar al ngöbe-buglé tener mayor claridad sobre los requisitos y procedimientos que en efecto debe seguir. Asimismo, esto permitiría una estandarización de la práctica registral civil que con mayor facilidad podría ser objeto de escrutinio por parte de pares nacionales e internacionales.

Por último, cabe recordar que en el caso de la inscripción de nacimientos de pueblos indígenas la Corte IDH ha indicado que es necesario que los procedimientos registrales civiles tomen en cuenta la situación de vida de estos pueblos para facilitarles la inscripción.⁴⁸⁶ Al tomar en cuenta la situación de vida de los ngöbe-buglé se debe considerar al menos dos circunstancias propias de esta población. La primera es que normalmente las uniones civiles entre hombre y mujer no son formalizados mediante matrimonio, por lo que es normal que al inscribir el nacimiento no aparezca debidamente inscrita esta circunstancia. Un segundo factor que se considera de mayor peso es el hecho de que en virtud de la tradición de estos pueblos los descendientes llevan como primer apellido el de la madre y luego el del padre, práctica que contradice el artículo 49 del Código Civil.⁴⁸⁷ Esta

⁴⁸³ Luis Guillermo Chinchilla Mora, Oficial Mayor Civil del Tribunal Supremo de Elecciones, y Alcides Chavarría Vargas, Jefe de la Coordinación de Servicios Regionales, entrevista por el autor, Oficinas Centrales del Tribunal Supremo de Elecciones, 2 de diciembre de 2016.

⁴⁸⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Movilidad humana: estándares interamericanos*, (Organización de los Estados Americanos, 2015), pág. 472.

⁴⁸⁵ Van Waas, *The Children of Irregular Migrants...*, 452.

⁴⁸⁶ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek...*, págs. 250-252.

⁴⁸⁷ Asamblea Legislativa, “Código Civil, Ley 63: 28 de setiembre de 1887”, consultado el 22 de abril de 2017, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?para_m1=NRTC&nValor1=1&nValor2=15437&nValor3=106999&strTipM=TC, artículo 49.

imposición del Código Civil guarda incompatibilidad con el deber de los Estados de respetar la identidad cultural de los pueblos indígenas.⁴⁸⁸

c) Migración ilegal

Tocante a esta causa, el ordenamiento jurídico costarricense no condiciona el otorgamiento de la nacionalidad a la situación migratoria de los padres, por lo que en este sentido es compatible con la Convención Americana.⁴⁸⁹ Adicionalmente, en el marco del Proyecto Chiríticos el hecho de que los padres del menor no cuenten con documentos de identificación no es óbice para que se realice la inscripción del nacimiento. En este caso se hace la inscripción del menor y de manera paralela se inicia el proceso de verificación o determinación de nacionalidad de los padres.⁴⁹⁰ De manera preliminar pareciera no haber incompatibilidades con los estándares internacionales. No obstante, un examen detallado arroja una conclusión distinta.

En el caso particular de poblaciones nómadas y transfronterizas –usualmente consideradas migrantes ilegales por no portar documentación o situación migratoria regular conforme a las leyes–, autores como Van Waas recomiendan la implementación de prácticas administrativas como el intercambio de información entre países o la verificación de datos como la nacionalidad o lugar de nacimiento de los padres al momento de emitir el certificado de nacimiento.⁴⁹¹ Esta práctica también ha sido implementada en el Proyecto Chiríticos, pero esta es insuficiente para garantizar una eliminación de la apatridia dado que podría no ser de ayuda en casos en los que ninguno de los países en cuestión posea información del nacimiento del menor ni del origen de los padres más que la pertenencia de todos a una etnia o pueblo indígena.

⁴⁸⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 27. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 5. Convenio 169, artículo 2.

⁴⁸⁹ Corte IDH, Caso de las Niñas Yean y Bosico..., pár. 156. Corte IDH, Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas..., pár. 318.

⁴⁹⁰ Luis Guillermo Chinchilla Mora, Oficial Mayor Civil del Tribunal Supremo de Elecciones, y Alcides Chavarría Vargas, Jefe de la Coordinación de Servicios Regionales, entrevista por el autor, Oficinas Centrales del Tribunal Supremo de Elecciones, 2 de diciembre de 2016.

⁴⁹¹ Van Waas, Nationality Matters..., 155-157.

En el caso particular de Costa Rica, dada la alta movilidad de los ngöbe-buglé y su carácter transfronterizo, el Comité de los Derechos del Niño recomendó concertar un acuerdo con el Estado de Panamá para conceder la doble nacionalidad a los indígenas de este pueblo.⁴⁹² Esta opción se considera que elimina con mayor certeza la apatridia en vista de que únicamente requeriría la demostración de haber nacido en territorio indígena, concepto con el que los ngöbe-buglé se encuentran más familiarizados en sustitución del concepto de territorialidad con base en las fronteras internacionales entre Costa Rica y Panamá.

La recomendación del Comité de los Derechos del Niño es también consecuente con el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo en su artículo 32⁴⁹³, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Indígenas en su artículo 36⁴⁹⁴ y el artículo 2.5 de la Declaración sobre los Derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas⁴⁹⁵ que establecen la obligación que que tienen los Estados de facilitar el contacto y cooperación de pueblos indígenas transfronterizos.

Inspirados en estas disposiciones varios países de la región han ido incorporando progresivamente el reconocimiento de la doble nacionalidad de pueblos indígenas transfronterizos como Ecuador,⁴⁹⁶ Colombia⁴⁹⁷ y Venezuela.⁴⁹⁸ Este sistema ofrece la ventaja de facilitar la obtención de nacionalidad en virtud de *jus sanguinis* –en razón de que se erradicaría la apatridia de los ascendientes– y de *jus soli* –pues la territorialidad se establecería a partir del territorio indígena y no de fronteras internacionales, concepto con el que no están tan familiarizados los ngöbe-buglé–. Otra ventaja que ofrece el sistema de

⁴⁹² Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes..., pár. 34.

⁴⁹³ Convenio 169, artículo 32.

⁴⁹⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 36.

⁴⁹⁵ Declaración sobre los Derechos..., artículo 2.5.

⁴⁹⁶ Constitución Política del Ecuador, artículos 7.3 y 57.18.

⁴⁹⁷ Constitución Política de Colombia, artículo 96.2.c).

⁴⁹⁸ Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Constitución del Estado Amazonas, artículo 56.

binacionalidad es que promueve la cohesión cultural de pueblos indígenas transfronterizos al estar cobijados bajo el mismo régimen jurídico, sin que las fronteras internacionales sean un impedimento para ello.

La potencial implementación de esta práctica debe ser consultada con los ngöbe-buglé dado que es una medida que les afecta directamente, en virtud del derecho de consulta de los pueblos indígenas.⁴⁹⁹

d) Apatridia

En virtud del artículo 32 de la Convención de 1954,⁵⁰⁰ de aplicación imperativa por la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014,⁵⁰¹ los Estados tienen la obligación de simplificar los procesos de naturalización a los apátridas.

No obstante, en el contexto de los ngöbe-buglé dicha medida resultaría discriminatoria. La Corte IDH ha indicado que cuando una persona tenga derecho a la nacionalidad de origen, el otorgamiento de la nacionalidad por naturalización es una medida discriminatoria.⁵⁰² En estos términos, dada la ubicación histórica de los ngöbe-buglé en el mismo espacio territorial desde la época colonial,⁵⁰³ los miembros de este pueblo indígena tienen derecho a la nacionalidad costarricense tanto por jus sanguinis como por jus soli. Dado que tienen derecho a la nacionalidad de origen, el otorgamiento de nacionalidad derivada resultaría discriminatorio. Esta conclusión se ve reforzada por el hecho de que este pueblo indígena ha manifestado contundentemente su deseo de ser considerada como costarricense de origen y no como naturalizados.⁵⁰⁴

⁴⁹⁹ CIDH, *Derechos de los pueblos...*, pár. 273. En el mismo sentido, Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku ..., párs. 160 y 166.

⁵⁰⁰ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, artículo 32.

⁵⁰¹ Declaración y Plan de Acción de Brasil, capítulo 6.

⁵⁰² Corte IDH, Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas..., pár. 324.

⁵⁰³ *Cfr.* Capítulo III, Sección B.

⁵⁰⁴ *Cfr.* Capítulo III, Sección C.

De momento no se cuentan con datos que permitan afirmar que las autoridades costarricenses, en el contexto del Proyecto Chiríticos como práctica general, hayan referido los asuntos para que la nacionalidad sea otorgada por naturalización. Sin embargo, la práctica administrativa del TSE prevé la posibilidad de remitir al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto el caso de un ngöbe-buglé a quien se le haya rechazado el otorgamiento de la nacionalidad costarricense.⁵⁰⁵ Esta referencia se hace con el fin de que el Ministerio proceda conforme al Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida y declare a la persona apátrida.

No está de más indicar que dado el contexto particular de los ngöbe-buglé la solución dada por la Declaración y Plan de Acción de Brasil conjuntamente con la Convención de 1954 no sería compatible con el *corpus juris* del sistema interamericano, por lo que las autoridades costarricenses deben tomar como única solución a la apatridia de los ngöbe-buglé de Sixaola el otorgamiento de la nacionalidad de origen.

3. Conclusión

Bajo las normas y prácticas vigentes en Costa Rica respecto de la determinación y eliminación de la apatridia no es posible la eliminación del riesgo de apatridia del pueblo indígena ngöbe-buglé en Sixaola de Limón para el 2024. Para cumplir con este fin es necesario adecuar las normas y prácticas vigentes a los estándares internacionales recién demostrados. En la sección siguiente se formula una propuesta para cumplir con la obligación impuesta por la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014.

Sección B. Propuesta normativa para la eliminación del riesgo de apatridia del pueblo indígena ngöbe-buglé en Sixaola de Limón para el 2024.

Los señalamientos realizados en cuanto a las incompatibilidades del ordenamiento jurídico costarricense con los estándares internacionales para la eliminación de la apatridia y con la obligación impuesta por la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014

⁵⁰⁵ Carlos Luis Castro Montero, funcionario de la Oficina de Coordinación de Servicios Regionales del Tribunal Supremo de Elecciones, correo electrónico, 5 de abril.

demuestran la necesidad de realizar cambios a nivel normativo en el país. Esta sección hace una propuesta normativa con el fin de contribuir desde la academia a que el objetivo propuesto por la Declaración efectivamente logre realizarse.

1. Otorgamiento de nacionalidad de origen

Como se ha venido insistiendo, no es posible otorgar la nacionalidad derivada cuando una persona tiene derecho a la nacionalidad de origen. Este proceder se considera discriminatorio en el sistema interamericano.⁵⁰⁶ Los ngöbe-buglé de Sixaola de Limón, según se argumentó en la sección anterior y en el capítulo III, en su mayoría nacieron en territorio costarricense o bien tienen vínculos que podrían justificar el otorgamiento de la nacionalidad *jus sanguinis*. Por lo anterior, el otorgamiento de la nacionalidad a esta población únicamente debería operar por la vía de costarricenses por nacimiento.

Asimismo, el otorgamiento de la nacionalidad por naturalización podría incidir en una serie de restricciones a los derechos políticos⁵⁰⁷ de esta población, lo cual se considera agrava la situación discriminatoria en la que se colocaría a esta población.

2. Otorgamiento de binacionalidad

El otorgamiento de la binacionalidad a los indígenas ngöbe-buglé de Sixaola se perfila como una solución duradera y omnicompreensiva. La pregunta que surge en este tenor es: ¿existe fundamento jurídico para adoptar esta solución? En definitiva, como se demuestra de seguido.

Los criterios actuales de atribución de la nacionalidad se basan en vínculos sociales que el individuo desarrolla con un Estado. Los criterios *jus soli* y *jus sanguinis* son indicios de tal vinculación social.⁵⁰⁸ En este sentido cuando un Estado confiere su nacionalidad a un individuo lo hace partiendo de que existe un vínculo legal y social entre él y el individuo.

⁵⁰⁶ Corte IDH, Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas..., pág. 324.

⁵⁰⁷ Sala Constitucional, voto 6780-94. Sala Constitucional, voto 4832-98. Sala Constitucional, voto 3475-03.

⁵⁰⁸ Conklin, 191-195.

⁵⁰⁹ Teorías modernas se inclinan por incorporar en la vinculación social otros criterios que justifiquen la atribución de la nacionalidad como vínculos familiares, participación en la vida pública, lugar de residencia, unidad de la familia, entre otros que demuestran un verdadero vínculo, un vínculo significativo entre Estado e individuo. Bajo estas premisas los Estados han querido reactivar como criterio diferenciador la teoría de nacionalidad efectiva, basados precisamente en este vínculo genuino entre individuo y Estado.⁵¹⁰

Los indígenas ngöbe-buglé cuentan con vínculos genuinos con Costa Rica, pero también con Panamá. Las tierras ancestrales son el elemento central de su identidad cultural y de su percepción como pueblo indígena. Los ngöbe-buglé se encuentran vinculados con sus tierras ancestrales ubicadas en el caribe costarricense y panameño, percibida como un conjunto, sin fronteras internacionales que la dividan.⁵¹¹ Esto viene confirmado por datos históricos que ubican los asentamientos de esta población a través de ambos países, pero también por el parentesco que todavía existe entre familias ubicadas en el mismo territorio ancestral en distintos lados de la frontera. Asimismo, las constantes migraciones que estos indígenas realizan entre ambos países confirman la vigencia de esta afirmación.⁵¹²

Es en este orden de ideas que la imposición de una nacionalidad costarricense o panameña resulta arbitraria y atenta seriamente contra la cohesión cultural de este pueblo indígena. El vínculo de los ngöbe-buglé con sus tierras ancestrales se extiende a través de ambas fronteras con igual intensidad y merece ser reconocido y tutelado como tal por parte de Costa Rica y Panamá a través del otorgamiento de la binacionalidad de los indígenas ngöbe-buglé. Una práctica a la cual podrían acudir ambos Estados es la firma de un tratado binacional para el otorgamiento de ambas nacionalidades a los indígenas ngöbe-buglé establecidos en Sixaola. Esta solución facilitaría la adquisición de la nacionalidad y la obtención de documentos de identidad a los miembros de este pueblo indígena.

⁵⁰⁹ Conklin, 191-195.

⁵¹⁰ Van Waas, *Statelessness: A 21st...*: 136. Batchelor: 168. Conklin, 190-195 y 218-219.

⁵¹¹ Morales, Lobo y Jiménez, 17.

⁵¹² *Cfr.* Capítulo III.

A mayor abundamiento, esta solución es compatible con el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo en su artículo 32⁵¹³, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Indígenas en su artículo 36⁵¹⁴ y el artículo 2.5 de la Declaración sobre los Derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas⁵¹⁵ que establecen la obligación que que tienen los Estados de facilitar el contacto y cooperación de pueblos indígenas transfronterizos, así como con la práctica de Ecuador,⁵¹⁶ Colombia⁵¹⁷ y Venezuela⁵¹⁸ de conceder doble nacionalidad a pueblos indígenas transfronterizos.

Por lo anterior se considera el otorgamiento de la nacionalidad costarricense y panameña a los indígenas ngöbe-buglé como una solución viable para poner fin a su condición de apátridas. La firma de un tratado entre Costa Rica y Panamá para el otorgamiento de la binacionalidad a los indígenas ngöble-buglé en Sixaola es una forma viable de dar efecto a esta recomendación.

3. Adecuación de la normativa

A la luz de lo expuesto en la sección anterior, se recomiendan las siguientes reformas puntuales:

- Toda acción legislativa o administrativa requiere el consentimiento previo, libre e informado de los ngöbe-buglé con base en procedimientos culturalmente condicionados;
- Modificar el artículo 1 del Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida para que considere como apátrida a toda aquella persona que cuenta con una nacionalidad que no es efectiva en la práctica;

⁵¹³ Convenio 169, artículo 32.

⁵¹⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 36.

⁵¹⁵ Declaración sobre los Derechos..., artículo 2.5.

⁵¹⁶ Constitución Política del Ecuador, artículos 7.3 y 57.18.

⁵¹⁷ Constitución Política de Colombia, artículo 96.2.c).

⁵¹⁸ Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Constitución del Estado Amazonas, artículo 56.

- Modificar el artículo 26 del Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida para que indique que la determinación de la apatridia la hace la autoridad costarricense con base en el análisis de las leyes de nacionalidad y concordantes del país con el que se presume el apátrida podría tener vínculos, así como la práctica de ese Estado, incluyendo aquella que no esté sustentada en norma escrita;
- Prestar los servicios registrales civiles a los ngöbe-buglé con base en un esquema de interoperabilidad, es decir, concentrar en una sola oficina, próxima geográficamente a los ngöbe-buglé, varios servicios públicos además de la inscripción de nacimientos y obtención de documentos de identificación, incluidos certificados de nacimiento;
- Toda la información relativa a la inscripción de nacimientos, incluyendo por supuesto toda la normativa aplicable a la obtención de la nacionalidad y la normativa registral civil, debe ser ofrecida en los idiomas ngabere y buglere;
- Adoptar un Reglamento unificado que refleje la flexibilización de los procedimientos así como de las reglas de prueba en la inscripción de los nacimientos, verificación y determinación de nacionalidad de los ngöbe-buglé y;
- Modificar el artículo 49 del Código Civil para que se permita la asignación del apellido de la madre como el primer apellido y el del padre como el segundo o bien adoptar una ley que permita esta excepción en el caso de los ngöbe-buglé.
- Implementar las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el registro de nacimientos. Para ello se debe adecuar la normativa registral civil para permitir la flexibilización de los procedimientos y permitir que los parteros tradicionales de los ngöbe-buglé notifiquen mediante alerta telefónica una ‘referencia de nacimiento’ a las autoridades del Registro Civil. Dicha referencia debería indicar la hora, día y lugar de nacimiento así como el sexo del recién nacido. Esta referencia de nacimiento debería completarse con la presentación del certificado médico de nacimiento por parte del auxiliar ante las autoridades del Registro Civil. El proceso

finalizaría con la entrega de un número de referencia digital para que la familia pueda retirar el certificado de nacimiento.

Conclusión

Las acciones legislativas y administrativas existentes en Costa Rica para la eliminación de la apatridia son incompatibles con los estándares internacionales relativos al tema. Por lo anterior, bajo el esquema actual, resulta arriesgado afirmar que se pueda cumplir con la obligación de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 de eliminar por completo la apatridia de los ngöbe-buglé de Sixaola para el año 2024.

En consecuencia, para lograr con el fin establecido por la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, se recomienda la implementación del otorgamiento de la nacionalidad costarricense de origen con exclusión de la naturalización y el otorgamiento de la binacionalidad a los ngöbe-buglé de Sixaola. Asimismo, se recomiendan una serie de reformas a considerar en el plano legislativo y en la práctica administrativa.

Conclusiones y recomendaciones

Este trabajo de investigación se propuso como hipótesis “*La situación de los pueblos indígenas ngöbe-buglés que habitan en la zona de Sixaola de Limón que son afectados por el denominado riesgo de apatridia no es tutelada por las disposiciones vigentes en el Ordenamiento Jurídico costarricense, ya que este no contempla los aspectos esenciales de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014*”. Esta hipótesis fue demostrada afirmativamente, con base en las razones que se detallan a continuación.

En el primer capítulo se realizó un estudio de la regulación jurídica de los pueblos indígenas transfronterizos en Costa Rica y en el Derecho Internacional. A estos efectos se definió a los pueblos indígenas transfronterizos como aquellos que viven a través de las fronteras de dos o varios Estados. Modernamente uno de los retos que enfrentan es la apatridia y la falta de documentación.

La Constitución Política costarricense establece las reglas para adquirir la nacionalidad, la cual puede ser por nacimiento (bajo los criterios *jus soli* y *jus sanguinis*) o por naturalización (bajo los criterios de *jus electionis* y *jus communicatio*). La distinción entre ambos modos de nacionalidad es relevante dado que la Constitución Política restringe algunos derechos políticos a los naturalizados como por ejemplo la posibilidad de ser Presidente de la República.

La Constitución Política de Costa Rica ni ninguna de las normas infraconstitucionales establecen normas especiales para atribución de la nacionalidad de los pueblos indígenas transfronterizos. Dadas sus particularidades como pueblo, el criterio que podría ser de mayor utilidad a estos pueblos para obtener nacionalidad de origen es el *jus soli*.

En cuanto a la inscripción de nacimientos, el Reglamento del Estado Civil establece requisitos y procedimientos especiales para las personas indígenas, incluidos aquellas inscripciones tardías. Estos requisitos han sido ampliados vía administrativa, pero son sustancialmente más flexibles que los seguidos en el procedimiento ordinario. Mediante el

Proyecto Chiríticos el TSE ha flexibilizado aún más los requisitos para los indígenas ngöbe-buglé y ha facilitado los procedimientos en giras con brigadas móviles en lugares específicos del país, incluyendo Sixaola.

También en el contexto del Proyecto Chiríticos se ha facilitado el otorgamiento de documentos de identificación, tanto para mayores como para menores de edad.

En caso que los pueblos indígenas transfronterizos no puedan ser catalogados como nacionales, el ordenamiento jurídico costarricense los regula bajo el Derecho Migratorio o como apátridas. De ser considerados como extranjeros el marco jurídico contempla cuatro categorías especiales: residente permanente, trabajador transfronterizo, trabajador temporal y estudiante. Si catalogan como apátridas, de ser indígenas ngöbe-buglé, el TSE realiza un proceso de verificación o de determinación de nacionalidad y en caso de considerar que definitivamente no es costarricense, lo remite al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para que este haga la declaratoria de apatridia. En circunstancias ordinarias, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto inicia el proceso después de habersele remitido el asunto por una autoridad migratoria.

El Derecho Internacional reconoce los siguientes derechos a los pueblos indígenas, colectiva e individualmente considerados: el derecho a la consulta y participación, el derecho a procedimientos culturalmente condicionados y la obligación que tienen los Estados de facilitar el contacto y cooperación de pueblos indígenas transfronterizos, el derecho a sus tierras y el derecho a la personalidad jurídica.

Tratándose de pueblos indígenas transfronterizos, se reconoce la obligación que tienen los Estados de facilitar el contacto y cooperación de pueblos indígenas transfronterizos con el fin de conservar la cohesión del pueblo indígena y su identidad cultural a pesar de la división de sus territorios ancestrales por el establecimiento de fronteras internacionales. En la práctica internacional los Estados han tomado esta obligación para concertar acuerdos internacionales para preservar estos derechos como el caso de la Convención Nórdica Saami entre Noruega, Finlandia y Suecia. Otros como los

Estados Unidos de América han optado por otorgar derecho de libre paso entre fronteras en el caso de los indígenas que habitan entre este país y Canadá, y con algunos grupos que viven entre Estados Unidos de América y México. Finalmente, otros han optado por otorgar la doble nacionalidad como Ecuador, Venezuela y Colombia.

En el segundo capítulo se hizo un estudio del riesgo de apatridia en el DDHH. Este estudio demostró que el término apatridia en el Derecho Internacional es entendido como *de jure* y *de facto*. A pesar de que el término *de facto* es altamente debatido y no cuenta con una norma escrita que lo regule, el sistema interamericano se inclina por proteger la apatridia *de facto* en virtud de lo resuelto por la Corte IDH.

Los principales instrumentos que regulan la apatridia son la Convención de 1954 y la Convención de 1961. Estos instrumentos en sí mismos no permiten la eliminación de la apatridia, sino únicamente su reducción. Esta tesis suscribe la idea de que una interpretación conforme con estas convenciones y con los instrumentos del DDHH permite darles la fuerza suficiente para lograr una efectiva eliminación de la apatridia.

Para la eliminación de la apatridia es necesario poder determinar cuándo concurre, para lo cual el Estado Contratante debe analizar las leyes de nacionalidad y concordantes, así como la práctica estatal, inclusive la no sustentada en norma escrita, del Estado con el que el presunto apátrida podría tener vínculos. Un análisis de mera literalidad de normas es insuficiente.

En cuanto a los estándares de eliminación, esta tesis se inclinó por hacer un abordaje según las causas de la apatridia. Las causas técnicas de la apatridia son el conflicto de leyes *jus soli* vs. *jus sanguinis*; niños huérfanos o abandonados; cambio de estatus por matrimonio, divorcio o adopción y; causas automáticas de privación, renuncia o pérdida de nacionalidad. Las causas contemporáneas de la apatridia son el subregistro de nacimientos, la migración ilegal y la apatridia en sí misma.

En cuanto al conflicto de leyes *jus soli* vs *jus sanguinis*, el sistema interamericano zanja la discusión mediante el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al establecer que todo niño tiene el derecho a adquirir la nacionalidad del Estado en el que nació, si de otro modo quedaría apátrida. La única condición a demostrar es que el niño ha nacido en el territorio del Estado.

Tocante a los niños huérfanos o abandonados se presume que aquellos que han sido hallados en el territorio de un Estado contratante ha nacido en ese territorio, de padres que poseen la nacionalidad de dicho Estado, por lo que puede adquirir nacionalidad *jus soli* o *jus sanguinis*.

En relación con las adopciones internacionales el artículo 5 de la Convención de 1961 resuelve efectivamente a favor de la eliminación de la apatridia. El matrimonio y divorcio, por su parte, no pueden resultar en la pérdida automática de nacionalidad si de ello derivaría apatridia.

Por último, la renuncia, pérdida y privación de nacionalidad quedan condicionadas a que no produzcan apatridia. En caso de la pérdida y privación de nacionalidad, aún cuando la Convención de 1961 establece excepciones bajo las cuales sí se autorizaría la generación de apatridia, este autor se inclina por considerar que dichas excepciones no son aplicables dado el carácter imperativo del principio de prevención de apatridia. Asimismo, la privación y pérdida de nacionalidad no pueden operar bajo motivos discriminatorios (raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social) o bien que no cuenten con una justificación objetiva y razonable.

Respecto del subregistro de nacimientos, es necesario que los certificados de nacimientos sean fácil acceso y gratuitos; los registros civiles deben ser exactos, eficientes y permanentes; el acceso universal sin discriminación alguna tanto a los registros civiles como a la obtención de certificados de nacimiento; los servicios de los registros civiles deben ser libres de costo; no utilizar los procesos de inscripción de nacimiento como

mecanismo de represión en casos de migrantes indocumentados, por ejemplo; proximidad geográfica de oficinas de registros civiles o bien la interoperabilidad de este servicio con otros servicios como educación y salud; proveer información traducida en idiomas de minorías étnicas o indígenas; adopción de procedimientos administrativos simplificados y de reglas de prueba flexibles para facilitar la inscripción de nacimientos; desarrollar mecanismos de consulta con otros gobiernos de la región para mejorar el sistema nacional de inscripción y; crear conciencia en la población sobre la importancia del registro de nacimientos a través de campañas de información y con la ayuda de líderes religiosos o comunales cuando ello proceda. Asimismo, debe tomarse nota que aquellos criterios registrales que afecten desproporcionadamente a una población en el sentido de impedirles la inscripción de sus nacimientos son discriminatorios, por ende contrarios al Derecho Internacional.

Con respecto a la migración ilegal la condición migratoria de los padres no puede ser condición para el otorgamiento de la nacionalidad *jus soli*. Tampoco puede utilizarse el proceso de inscripción como subterfugio para aplicar mecanismos de represión como la deportación.

Finalmente, en cuanto a la apatridia en sí misma los Estados tienen la obligación de simplificar o relajar los requisitos y procedimientos para que los apátridas se naturalicen, como los períodos de residencia en el país, procedimientos más fáciles, tarifas más bajas, entre otros. Los requisitos deben ser apropiados y no tener impedimentos irrazonables, los cuales deben evaluarse caso por caso para los apátridas.

En cuanto a la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, esta puede tomarse como bloque de convencionalidad a partir de un control de convencionalidad amplio, teoría por la que se inclina esta tesis en vista de que favorece la protección de los derechos de la persona. La Declaración hace una incorporación de todos los anteriores estándares del Derecho Internacional. De interés resultan los pilares de prevención y resolución.

En cuanto al pilar de prevención la Declaración establece como acciones la adhesión a la Convención de 1961, la armonización de las leyes de nacionalidad y prácticas internas con los estándares internacionales, la inscripción universal de nacimientos y el otorgamiento de documentación y establecer procedimientos efectivos para la determinación de la apatridia.

En cuanto a la resolución de la apatridia, la Declaración contempla tres posibles soluciones: otorgamiento de facilidades para la naturalización, confirmación de la nacionalidad y la restauración de la nacionalidad.

En el tercer capítulo se estudió al pueblo indígena ngöbe-buglé. En vista de la ausencia de investigaciones especializadas en el tema que distinga entre los ngöbe y los buglé, salvo algunos puntos particulares, se abordó a este grupo como un solo grupo cultural.

Los ngöbe-buglé son un pueblo indígena transfronterizo que ha habitado tradicionalmente la zona comprendida por la Península de Osa, de Boruca, del Valle de El General, de la Cordillera Brunqueña, de Chiriquí, de Bocas del Toro, parte de Veraguas y de toda la región de Talamanca. Esta zona constituye una unidad cultural y geográfica denominada Región Arqueológica Gran Chiriquí. Actualmente se estima que en Panamá habitan unas 284.058 personas y unas 9.543 en Costa Rica. En Sixaola habitan más de 2600 personas.

En la cultura del ngöbe-buglé, la tierra es un elemento central ya que determina prácticas culturales como la transmisión de tierras y la formación de la familia. Por ende, la relación que mantiene el indígena con su tierra ancestral es parte esencial de su identidad cultural. Asimismo, en esta cultura se confiere un rol especial a la mujer, lo cual se traduce por ejemplo en conceder a los niños como primer apellido el materno. Las uniones entre hombre y mujer normalmente no se formalizan.

Los ngöbe-buglé normamente viven alejados de centros urbanos por la discriminación histórica que han sufrido. Conservan su cultura y su idioma, con algunos de sus miembros bilingües en su lengua materna y en el español.

Un análisis histórico, así como un estudio de la situación actual de este pueblo permiten establecer que las causas de apatridia de los ngöbe-buglé de Sixaola constituyen la privación arbitraria de nacionalidad, el subregistro de nacimientos, la migración ilegal y la apatridia en sí misma.

Históricamente este pueblo ha sido apátrida, situación que han heredado hasta nuestros días. Específicamente de los ngöbe-buglé en la zona de Sixaola de Limón, la delimitación de la costa caribeña y zonas inmediatamente aledañas a este litoral entre Costa Rica y Panamá –hasta la isla de Escudo de Veragua inclusive– enfrentó un arduo y entabado proceso de conflictos –bélicos inclusive–, negociaciones y discusiones entre ambos gobiernos desde la época colonial hasta su resolución definitiva con el canje del Tratado Echandi Montero-Fernández Jaén el 27 de mayo de 1941. Por ende, los ngöbe-buglé que habitaban entre Caribe Sur de Costa Rica, principalmente en Sixaola, cantón de Talamanca y Changuinola y en Panamá las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí, Veraguas y por supuesto el valle del Guaymí –donde actualmente se encuentra asentada prácticamente la Comarca Ngäbe-Buglé– vivieron una gran incertidumbre en los niveles jurisdiccional y administrativo. Esto se tradujo en términos prácticos que muchos indígenas de este pueblo quedaran apátridas hasta nuestros días. Asimismo, producto de la violencia que caracterizó este proceso, los ngöbe-buglé de Sixaola realizaron un distanciamiento respecto de toda forma de civilización no indígena, dificultando aún más el registro de sus nacimientos y la obtención de documentación.

Modernamente esta apatridia histórica se ha conjugado con factores como la privación arbitraria de la nacionalidad, el subregistro de nacimientos y la migración ilegal.

En relación con la privación arbitraria de la nacionalidad, en la década de los 90 del siglo anterior, las autoridades costarricenses negaron injustificadamente el otorgamiento de

la nacionalidad costarricense a los ngöbe-buglé y de otorgarles documentos de identificación costarricenses bajo el argumento de que eran panameños. Esta negativa impulsó a este pueblo indígena a liderar una lucha que concluyó con la promulgación de la Ley de Inscripción y Cedulación Indígena. No obstante, dicha ley fue una solución temporal y de limitados alcances a la apatridia de los ngöbe-buglé.

En el siglo XXI el problema adquiere nuevos matices al señalarle el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas a Costa Rica en 2011 resolver el problema del subregistro de nacimientos de los ngöbe-buglé, así como de considerar la posibilidad de otorgarles la doble nacionalidad (costarricense y panameña) por el constante flujo migratorio, algunas veces indocumentada, de esta población entre ambos países.

Es así como uno a uno estos factores se conjugan para dejar a los ngöbe-buglé en estado de apatridia hasta nuestros días.

Con este antecedente Costa Rica firmó la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, mediante la cual el Estado se comprometió a resolver la apatridia en su territorio en un plazo perentorio: 10 años. Esto se tradujo, en términos prácticos, que Costa Rica no podía postergar más su deuda con los ngöbe-buglé, apátridas desde tiempos coloniales.

Con estos antecedentes el Estado de Costa Rica impulsó mediante el TSE el Proyecto Chiriticos. En el marco del mismo en Sixaola se han atendido a la fecha a 2.152 indígenas ngöbe-buglé a los cuales se ha realizado verificación de nacionalidad –que ocurre cuando el indígena indica ser costarricense o panameño y simplemente con hacer un estudio en la base de datos del TSE de Costa Rica o el Tribunal Electoral de Panamá se verifica la nacionalidad–y determinación de nacionalidad –proceso mediante el cual se logra establecer la nacionalidad– en Costa Rica y Panamá. Se ha verificado la nacionalidad costarricense de 881 indígenas y se encuentran en estudio 5 casos, mientras que se ha verificado la nacionalidad panameña de 1121 indígenas y se encuentran en estudio 60 casos. Adicionalmente, se ha determinado la nacionalidad costarricense de 30 indígenas y 8 casos se encuentran en estudio, mientras que se ha determinado la nacionalidad panameña

de 47 indígenas y no cuentan con casos en estudio. Cifras que ubican la población ngöbe-buglé de Sixaola en más de 2.600 personas, dejan en evidencia que el problema aún sigue sin resolverse.

Finalmente en el cuarto capítulo se analizó la compatibilidad del ordenamiento jurídico costarricense con las normas que integran el bloque de convencionalidad. Las normas y prácticas vigentes para la determinación y eliminación de la apatridia son insuficientes para lograr el propósito de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014. Para evidenciar esta no conformidad, se pueden mencionar una a una según la causa de apatridia por resolver para los ngöbe-buglé.

En cuanto a la privación arbitraria de nacionalidad, la afectación desproporcional del derecho a la nacionalidad de los ngöbe-buglé evidencia la inidoneidad de los actuales requisitos y procedimientos para la obtención de la nacionalidad.

Respecto del subregistro de nacimientos, los servicios de registro de nacimientos mediante brigadas móviles son insuficientes pues no son servicios permanentes y constituyen una alta carga presupuestaria para el Estado. Asimismo, no toda la normativa aplicable a la obtención de la nacionalidad y la normativa registral civil se encuentra en los idiomas ngabere y buglere. Adicionalmente, los “controles de convencionalidad directos” realizados por los funcionarios registrales no se encuentran sustentados en norma escrita, lo cual podría generar situaciones de inseguridad jurídica o arbitrariedad. Tampoco los procedimientos son culturalmente condicionados. Finalmente, se debería permitir la notificación de nacimientos vía alerta telefónica y la convalidación del registro mediante presentación del certificado médico de nacimiento ante el Registro Civil.

En cuanto a la migración ilegal, la práctica implementada en el Proyecto Chiríticos sobre el intercambio de información con el Tribunal Electoral de Panamá para la verificación de nacionalidad, entre otros datos, es insuficiente. No puede garantizar una eliminación de la apatridia dado que podría no ser de ayuda en casos en los que ninguno de

los países en cuestión posea información del nacimiento del menor ni del origen de los padres más que la pertenencia de todos a una etnia o pueblo indígena.

En cuanto a la apatridia en sí misma no se cuentan con datos que permitan afirmar que las autoridades costarricenses, en el contexto del Proyecto Chiríticos como práctica general, hayan referido los asuntos para que la nacionalidad sea otorgada por naturalización. Sin embargo, la práctica administrativa del TSE prevé la posibilidad de remitir al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto el caso de un ngöbe-buglé a quien se le haya rechazado el otorgamiento de la nacionalidad costarricense. De implementarse esta medida, sería discriminatoria y por ende contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Como vías de solución se propone otorgar la nacionalidad únicamente de origen a los ngöbe-buglé de Sixaola pues la naturalización sería discriminatoria. Asimismo se propone otorgar la binacionalidad a los miembros de este pueblo.

Los cambios concretos que se proponen son :

- Toda acción legislativa o administrativa requiere el consentimiento previo, libre e informado de los ngöbe-buglé con base en procedimientos culturalmente condicionados;
- Modificar el artículo 1 del Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida para que se considere como apátrida a toda aquella persona que cuenta con una nacionalidad que no es efectiva en la práctica;
- Modificar el artículo 26 del Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida para que se indique que la determinación de la apatridia la hace la autoridad costarricense con base en el análisis de las leyes de nacionalidad y concordantes del país con el que se presume el apátrida podría tener vínculos, así como la práctica de ese Estado, incluyendo aquella que no esté sustentada en norma escrita;
- Prestar los servicios registrales civiles a los ngöbe-buglé con base en un esquema de interoperabilidad, es decir, concentrar en una sola oficina,

próxima geográficamente a los ngöbe-buglé, varios servicios públicos además de la inscripción de nacimientos y obtención de documentos de identificación, incluidos certificados de nacimiento;

- Toda la información relativa a la inscripción de nacimientos, incluyendo por supuesto toda la normativa aplicable a la obtención de la nacionalidad y la normativa registral civil, debe ser ofrecida en los idiomas ngabere y buglere;
- Adoptar un Reglamento unificado que refleje la flexibilización de los procedimientos así como de las reglas de prueba en la inscripción de los nacimientos, verificación y determinación de nacionalidad de los ngöbe-buglé y;
- Modificar el artículo 49 del Código Civil para que se permita la asignación del apellido de la madre como el primer apellido y el del padre como el segundo o bien adoptar una ley que permita esta excepción en el caso de los ngöbe-buglé.
- Implementar las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el registro de nacimientos. Para ello se debe adecuar la normativa registral civil para permitir la flexibilización de los procedimientos y permitir que los parteros tradicionales de los ngöbe-buglé notifiquen mediante alerta telefónica una ‘referencia de nacimiento’ a las autoridades del Registro Civil. Dicha referencia debería indicar la hora, día y lugar de nacimiento así como el sexo del recién nacido. Esta referencia de nacimiento debería completarse con la presentación del certificado médico de nacimiento por parte del auxiliar ante las autoridades del Registro Civil. El proceso finalizaría con la entrega de un número de referencia digital para que la familia pueda retirar el certificado de nacimiento.

En virtud de lo expuesto es que se confirma la hipótesis inicial de este trabajo de investigación.

Bibliografía

Artículos

Aguilar Cavallo, Gonzalo. “El control de convencionalidad: Análisis en Derecho Comparado”. *Revista Direito GV*, no.18 (julio-diciembre 2013): 721-754. Consultado el 8 de enero de 2017. <http://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/el-control-de-convencionalidad-analisis-en-derecho-comparado>.

Armien, Blas. “Evolución en el trópico: los amerindios de Costa Rica y Panamá”. *Cad. Saúde Pública* 11, no. 3 (1995). Consultado el 5 de enero de 2017. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1995000300031&lng=en&nrm=iso>. ISSN 1678-4464. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X1995000300031>.

Batchelor, Carol. “Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status”. *International Journal of Refugee Law* 10, (1998): 156-183.

Cadava, Geraldo. “Borderlands of Modernity and Abandonment: The Lines within Ambos Nogales and the Tohoro O’odham Nation”. *The Journal of American History* 98, no. 2 (setiembre 2011): 362-383. Consultado el 21 de febrero de 2017. <http://www.jstor.org/stable/41509960>.

Calabrò, Alannah. “Registering the births of indigenous australians: has New South Wales got it right?”. *University of New South Wales Law Journal* 36, no. 3 (2013): 809-838.

Campbell, Cindy. “ ‘Give them a Dam Break’ Protecting the Ngabe Bugle Community of Panama with clean development mechanism safeguards to promote culturally sensitive development”. *American Indian Law Journal* 2, no. 2 (primavera 2014): 547-588. Consultado el 5 de enero de 2017. <https://law.seattleu.edu/Documents/ailj/Spring%202014/Campbell.pdf>.

Carnota, Walter. “La diferenciación entre control de constitucionalidad, control de convencionalidad y control de compatibilidad”. *Anuario Interamericano de Justicia Constitucional*, no. 15 (2011): 51-66.

Chung, Seoup, Chul Woo Le, Ho Taeg Lee y Jung Hae Park. “The Treatment of Stateless Persons and the reduction of statelessness: policy suggestions for the Republic of Korea”. *Korea Review of International Studies* 13 (2010): 7-30.

del Rosario Rodríguez, Marcos Francisco. “El derecho a la nacionalidad”. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, no. 1 (2011): 81-107.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad: El nuevo paradigma para el juez mexicano”. *Estudios Constitucionales* 9, no. 2 (2011): 339-429.

Fisher, Betsy. “ ‘The Operation of Law’ in Statelessness determinations under the 1954 Statelessness Convention”. *Wisconsin International Law Journal* 33, no. 2 (2015): 254-289.

Fripp, Eric. “Deprivation of nationality and public international law – an outline”. *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law* 28, no. 4 (2014): 367-384.

Ganczer, Mónika. “The Right to a Nationality as a Human Right?”. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, (2015): 15-33. Consultado el 7 de enero de 2017. <http://real.mtak.hu/id/eprint/24919>.

García Belaunde, Domingo y Palomino Manchego, José. “El control de convencionalidad en el Perú”. *Pensamiento Constitucional*, no. 18 (2013): 223-241. Consultado el 8 de enero de 2017. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/8955/9363>.

- Gruberg, Sharita. "De Facto Statelessness among undocumented migrants in Greece". *Georgetown Journal on Poverty Law & Policy* 18, no. 3 (2011): 533-549.
- Hayes, Rachel. "Cross-border Indigenous Nations: A History". *Race, Poverty & the Environment* 7, no. 1 (verano-otoño 1996): 40-42.
- Henríquez Viñas, Miriam Lorena. "La polisemia del control de convencionalidad interno". *International Law Revista Colombiana de Derecho Internacional*, no.24 (enero-junio 2014): 113-141. Consultado el 8 de enero de 2017. <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/internationallaw/article/view/8542>.
- Horne, Katelyn. "Navigating Nationality: The Rights to Birth Registration and Nationality in Refugee Magnet States". *Columbia Journal of Transnational Law* 53, no. 1, (2014): 114-157. Consultado el 7 de enero de 2017. <http://jtl.columbia.edu/navigating-nationality-the-rights-to-birth-registration-and-nationality-in-refugee-magnet-states/>.
- International Law Association. *Rights of the Indigenous Peoples*. The Hague Conference, 2010. <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1024>.
- Jefferis, Danielle. "Institutionalizing Statelessness: The Revocation of Residency Rights of Palestinians in East Jerusalem". *International Journal of Refugee Law* 24, no. 2, (2012): 202-230. Consultado el 7 de enero de 2017. doi:10.1093/ijrl/ees026.
- Mackenzie, Yamilée. "The Campaign for Universal Birth Registration in Latin America: Ensuring all Latin American Children's Inherent Right to Life and Survival by First Guaranteeing their Right to a Legal Identity". *Georgia Journal of International and Comparative Law* 37, 2009: 519-554.
- Mondelli, Juan Ignacio. "La erradicación de la apatridia en el Plan de Acción de Brasil". *Agenda Internacional* 22, no. 33 (2015): 129-148.

- Nogueira Alcalá, Humberto. “Los desafíos del control de convencionalidad del corpus iuris interamericano para los tribunales nacionales y su diferenciación con el control de constitucionalidad”. *Revista de Derecho Político*, no. 93 (mayo-agosto 2015): 321-381.
- Olano García, Hernán Alejandro. “Teoría del control de convencionalidad”. *Estudios Constitucionales* 14, no. 1 (2016): 61-94.
- Osburn, Richard. “Problems and Solutions Regarding Indigenous Peoples Split by International Borders”. *American Indian Law Review* 24, no. 2 (1999/2000): 471-485. Consultado el 16 de enero de 2017. <http://www.jstor.org/stable/20070641>.
- Prosun Sarker, Shuvro. “Inception of Statelessness and Refugee’s Bottle for Citizenship in India: A Critical Study”. *ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law* 12-13, (2012): 284-305.
- Richter, Christopher. “Statelessness in Australian Refugee Law: The (Renewed) Case for Complementary Protection”. *The University of Queensland Law Journal* 24, (2005): 545-562.
- Tas, Latif. “How international law impacts on statelessness and citizenship: the case of Kurdish nationalism, conflict and peace”. *International Journal of Law in Context* 12, no.1 (2016): 42-62.
- Tucker, Jason. “Questioning de facto Statelessness by looking at de facto citizenship”. *Tilburg Law Review* 19, (2014): 276-284.
- van Genugten, Willem, Anna Meijknecht, and Bas Rombouts. “Stateless Indigenous People (s): The Right to a Nationality, including their own”, *Tilburg Law Review* 19, (2014): 98-107.

Van Waas, Laura. "The Children of Irregular Migrants: A Stateless Generation?". *Netherlands Quarterly of Human Rights* 25, no. 3 (2007): 437-458.

Van Waas, Laura. "Statelessness: A 21st century challenge for Europe". *Security & Human Rights*, no. 133 (2009): 133-146.

Van Waas, Laura. "Fighting Statelessness and discriminatory nationality law in Europe". *European Journal of Migration and Law* 14 (2012): 243-260.

Weissbrodt, David y Collins, Clay. "The Human Rights of Stateless Persons". *Human Rights Quarterly* 28, (2006): 245-276.

Weldehaimanot, Simon y Mekonnen, Daniel. "Favourable Awards to Transboundary Indigenous People". *Australia Indigenous Law Review*, no.1 (2012): 60-76. Consultado el 10 de noviembre de 2016. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AUIndigLawRw/2012/5.pdf>.

Young, Rebecca. "Internationally recognized human rights before the International Criminal Court". *International & Comparative Law Quarterly* 60, no. 1 (2011): 189-208.

Entrevistas y comunicaciones privadas

Carlos Luis Castro Montero, funcionario de la Oficina de Coordinación de Servicios Regionales del Tribunal Supremo de Elecciones, correo electrónico, 5 de abril.

Carlos Luis Castro Montero, funcionario de la Oficina de Coordinación de Servicios Regionales del Tribunal Supremo de Elecciones, correo electrónico, 18 de abril.

Luis Guillermo Chinchilla Mora, Oficial Mayor Civil del Tribunal Supremo de Elecciones, y Alcides Chavarría Vargas, Jefe de la Coordinación de Servicios Regionales, entrevista por el autor, Oficinas Centrales del Tribunal Supremo de Elecciones, 2 de diciembre de 2016.

Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá. 14 de octubre de 2014. Serie C 284.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo y Reparaciones: Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. 27 de junio de 2012. Serie C 245.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. 8 de setiembre de 2005. Serie C 130.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de los Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam. 25 de noviembre de 2015. Serie C 309.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas: Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. 17 de junio de 2005. Serie C 125.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. 31 de agosto de 2001. Serie C 79.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas: Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. 29 de marzo de 2006. Serie C 146.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas: Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. 24 de agosto de 2010. Serie C 214.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. 8 de setiembre de 2005. Serie C 130. Voto salvado del Juez A.A. Cancado Trindade.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas: Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. 24 de agosto de 2010. Serie C 214.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Reparaciones y Costas: Ivcher Bronstein vs. Perú. 6 de febrero de 2001. Serie C 74.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-16/99 ‘El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal’. 1 de octubre de 1999.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-21/14 ‘Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en necesidad de protección internacional. 19 de agosto de 2014.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-4/84 ‘Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización’. 19 de enero de 1984.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas: Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. 28 de noviembre de 2007. Serie C 172.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas vs. República Dominicana. 28 de agosto de 2014. Serie C 282.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de la Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras. 8 de octubre de 2015. Serie C 304.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de la Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras. 8 de octubre de 2015. Serie C 305.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas: Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam. 15 de junio de 2005. Serie C 124.

Corte Internacional de Justicia

Corte Internacional de Justicia. Delimitación marítima del mar Caribe y del Océano Pacífico, demanda del 25 de febrero de 2014. Consultado el 21 de febrero de 2014. <http://www.icj-cij.org/docket/files/157/18344.pdf>.

Corte Internacional de Justicia. Disputa Concerniente a la Definición precisa de la frontera en el área de Los Portillos/ Laguna Los Portillos y el establecimiento de un nuevo campamento militar por Nicaragua, demanda del 16 de enero de 2017. Consultado el 21 de febrero de 2017. <http://www.icj-cij.org/docket/files/165/19312.pdf>.

Corte Internacional de Justicia. Liechtenstein vs. Guatemala ('Nottebohm case'). I.C.J. Reports 1955. Sentencia del 6 de abril de 1955.

Corte Internacional de Justicia. Sentencia: Caso de Ciertas Actividades llevadas a cabo por Nicaragua en la Zona Fronteriza (Costa Rica v. Nicaragua) y Construcción de una Carretera en Costa Rica a lo largo del Río San Juan (Nicaragua v. Costa Rica); 16 de diciembre de 2015; nos. 150 y 152. Consultado el 21 de febrero de 2017. <http://www.icj-cij.org/docket/files/150/18848.pdf>.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Acción de inconstitucionalidad: voto 6780-94”. 22 de noviembre de 1994, 3:09 p.m. Expediente 94-002089-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Acción de inconstitucionalidad: voto 5613-2015”. 22 de abril de 2015, 11:00 a.m. Expediente 14-000995-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Acción de inconstitucionalidad: voto 4832-98”. 7 de julio de 1998, 3:45 p.m. Expediente 97-007992-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Acción de inconstitucionalidad: voto 3475-03”. 2 de mayo de 2003, 8:56 a.m. Expediente 02-006124-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Acción de inconstitucionalidad: voto 2011-5270”. 27 de abril de 2011, 3:15 p.m. Expediente 10-005556-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Acción de inconstitucionalidad: voto 6780-94”. 22 de noviembre de 1994, 3:09 p.m. Expediente 94-002089-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Acción de inconstitucionalidad: voto 8268-03”. 6 de agosto de 2003, 2:52 p.m. Expediente 02-006951-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Consulta preceptiva de constitucionalidad: voto 9685-2000”. 1 de noviembre de 2000, 2:56 p.m. Expediente 00-008325-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Recurso de amparo: voto 2007-15197”. 19 de octubre de 2007, 11:39 a.m. Expediente 07-008763-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Recurso de hábeas corpus: voto 5474-09”. 1 de abril de 2009, 3:07 p.m. Expediente 09-003855-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Recurso de amparo: voto 14311-2011”; 21 de octubre de 2011, 12:15 p.m. Expediente 11-012419-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Recurso de amparo: voto 7484-2000”; 25 de agosto de 2000, 9:21 a.m. Expediente 00-003509-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Recurso de amparo: voto 1786-93”; 21 de abril de 1993, 4:21 p.m. Expediente 90-000620-0007-CO.

Libros

Achiron, Marilyn. Nacionalidad y Apatridia: Manual para parlamentarios. Costa Rica: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Unión Interparlamentaria, 2008.

Andrés Arauz, Celestino. Bocas del Toro y el Caribe Occidental: periferia y marginalidad siglos XVI-XIX. Panamá: Editorial Mariano Arosemena, INAC, 2007.

Ángeles Trujano, Carlos Yescas. Indigenous Routes: A Framework for Understanding Indigenous Migration. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration, 2008.

Arellano Cruz, Aurea. La Doble Nacionalidad en el Derecho Mexicano: un análisis a la ley de nacionalidad. Estados Unidos de América: Editorial Académica Española, 2012.

Cortés Campos, Alexander. La religión de Mama Chi entre los ngöbes de Costa Rica. San José, Costa Rica: EUNED, 2015.

Fripp, Eric. Nationality and Statelessness in the International Law of Refugee Status. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2016.

- Hernández Valle, Rubén. Constitución Política de la República de Costa Rica. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2008.
- Montero Barrantes, Francisco. Elementos de historia de Costa Rica 1502-1856, tomo I. San José, Costa Rica: EUNED, 2003.
- Llanos Mansilla, Hugo. Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público, tomo III. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2011.
- Martinelli, Marianella. El pueblo ngöbe: cultura y organización. San Félix: Instituto Nacional de Recursos Naturales y Agencia Alemana de Cooperación Técnica-GTZ, 1993.
- Massey, Hugh. Legal and Protection Policy Research Series: UNHCR and De Facto Statelessness. Switzerland: United Nations High Commissioner for Refugees, 2010. Consultado el 12 de octubre de 2016. <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/4bc2ddeb9/16-unhcr-de-facto-statelessness-hugh-massey.html>.
- Molina Castillo, Mario José. Veragua: la tierra de Colón y de Urraca, tomo I. Panamá: Arte Gráfico Impresores, 2008.
- Morales, Abelardo y Lobo, Diego. Mejorando la situación sociolaboral de la población móvil ngabe buglé en Costa Rica y en Panamá. Costa Rica: FLACSO, 2013.
- Morales, Abelardo, Diego Lobo y Jacqueline Jiménez. La travesía laboral de la población ngabe y buglé de Costa Rica a Panamá: Características y Desafíos. San José, Costa Rica: FLACSO, 2014.
- Osorio Osorio, Alberto. Chiriquí en su Historia (1502-1903), tomo I. Panamá, 1988.
- Shaw, Malcolm. International Law, 5ta. ed. Reino Unido, Cambridge University Press, 2003.

Sociedad Ecuatoriana de Derecho Forestal. Estudio sobre políticas y normas: Derechos de las poblaciones indígenas amazónicas vinculados a la gestión de los recursos naturales en Bolivia, Ecuador y Perú. Lima, Perú: SINCO Editores SAC, 2012.

Stephens, Clyde S. Bosquejo histórico de la Provincia de Bocas del Toro, Panamá. Estados Unidos de América: SPS Publications, 2008.

United Nations High Commissioner for Refugees. Handbook on Protection of Stateless Persons. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 2014.

United Nations High Commissioner for Refugees. Text of the 1961 Convention on the reduction of Statelessness with an Introductory Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 2014.

Van Waas, Laura. Nationality Matters: Statelessness under international law. Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia, 2008.

Van Waas, Laura. “The UN Stateless Conventions” en Nationality and Statelessness under International Law, ed. Alice Edwards y Laura Van Waas. United Kingdom: Cambridge University Press, 2014.

William Conklin, Statelessness: The Enigma of the International Community. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2014.

Zúñiga, Xinia, Pablo Sivas, Luisa Bejarano, Javier Montezuma, Leonicio Bejarano y Guillermo García. Informe de investigación: La lucha por la cedulação del pueblo ngabe en Costa Rica: alcances y significados político-culturales en la década del noventa. San José, Costa Rica: UNED, 2014.

Normativa

Asamblea Constituyente de la República del Ecuador. “Constitución Política del Ecuador: 28 de setiembre de 2008”.

http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf (consultado el 1 de marzo de 2017).

Asamblea Legislativa. “Código Civil, Ley 63: 28 de setiembre de 1887”.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=15437&nValor3=106999&strTipM=TC (consultado el 22 de abril de 2017).

Asamblea Legislativa. “Constitución Política de la República de Costa Rica: 7 de noviembre de 1949”.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=101782&strTipM=TC (consultado el 21 de febrero de 2017).

Asamblea Legislativa. “Ley 7225 de Inscripción y Cedulación Indígena: 19 de abril de 1991”.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=10161&nValor3=10871&strTipM=FN (consultado el 15 de octubre de 2016).

Asamblea Legislativa. “Ley de Migración y Extranjería Ley 8764: 19 de agosto de 2009”.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=66139&n (consultado el 2 de marzo de 2017).

Asamblea Legislativa. “Ley de Opciones y Naturalizaciones 1155: 22 de abril de 1950”.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38386&nValor3=105387&strTipM=TC (consultado el 21 de febrero de 2017).

Asamblea Legislativa. “Ley de Tarjeta de Identidad para Costarricenses de Doce a Dieciocho Años, Ley 7688: 6 de agosto de 1997”. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40726&nValor3=42926&strTipM=TC (consultado el 28 de febrero de 2017).

Asamblea Legislativa. “Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil Ley 3504: 10 de mayo de 1965”. (http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=4967&nValor3=106998&strTipM=TC consultado el 28 de febrero de 2017).

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. “Constitución Política de Colombia: 4 de julio de 1991”. www.corteconstitucional.gov.co/?bTy (consultado el 8 de marzo de 2017).

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. “Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas: 27 de diciembre de 2005”. http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Pueblos_indigenas/ley_organica_indigena_ven.pdf (consultado el 10 de marzo de 2017).

Consejo Legislativo del Estado Amazonas. “Constitución del Estado Amazonas: 30 de agosto de 2002”. <http://www.acnur.org/2f80f33d-3e99-41ce-8510-34abd961aa7f> (consultado el 10 de marzo de 2017).

Poder Ejecutivo. “Reglamento a la Ley No. 7688 sobre tarjeta de identidad para los costarricenses mayores de doce años y menores de dieciocho, Decreto Ejecutivo 26895-MTSS-J: 6 de marzo de 1998”. <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/tarjetadeidentidad.pdf> (consultado el 28 de febrero de 2017).

Poder Ejecutivo. “Reglamento de Extranjería y Crea el Día del Costarricense en el Exterior cuya fecha de celebración será el 11 de abril de cada año, Decreto 37112-GOB: 17 de mayo de

2012”.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=72489&nValor3=99400&strTipM=TC (consultado el 1 de marzo de 2017).

Poder Ejecutivo. “Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida, Decreto Ejecutivo 39620-RE-G: 7 de abril de 2016”.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=81511&nValor3=103965&strTipM=TC (Consultado el 1 de marzo de 2017).

Tribunal Supremo de Elecciones. “Interpretación del artículo 75 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil: resolución número 2337-E”. 6 de setiembre de 2004, 12:20 p.m.

Tribunal Supremo de Elecciones. “Interpretación del artículo 75 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil: resolución número 4404-E8-2016”. 29 de junio de 2016, 11:30 a.m. Expediente 230-S-2016 ACT.

Tribunal Supremo de Elecciones. “Reglamento del Registro del Estado Civil 06-2011: 17 de mayo de 2011”.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC¶m2=1&nValor1=1&nValor2=70271&nValor3=100164&strTipM=TC&lResultado=3&nValor4=3&strSelect=scl (consultado el 28 de febrero de 2017).

Tribunal Supremo de Elecciones. “Reglamento Relativo a los Trámites, Requisitos y Criterios de Resolución en Materia de Naturalizaciones 12-2012: 14 de agosto de 2012”.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=73206&nValor3=106709&strTipM=TC (consultado el 22 de febrero de 2017).

Otros

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia 2014-2024*, 2014, consultado el 13 de octubre de 2016 de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10058.pdf>.

Bloom, Tendayi. *Problematizing the Conventions on Statelessness: Policy Report No. 02/01*. Barcelona: United Nations University Institute on Globalization, Culture and Mobility (UNU-GCM), 2013. Consultado el 15 de octubre de 2016. <http://collections.unu.edu/eserv/UNU:1969/pdf0201BLOOM.pdf>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2000*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005. Consultado el 5 de enero de 2017. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3533/S2005021_es.pdf;jsessionid=3A6EC4727D42B91CB72C55D0EF2D47ED?sequence=1.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*. Organización de los Estados Americanos, 2010.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Movilidad humana: estándares interamericanos*. Organización de los Estados Americanos, 2015.

Comité de los Derechos del Niño. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención Observaciones Finales: Costa Rica, Resolución CRC/C/CRI/CO/4. 3 de agosto de 2011.

Committee on the Rights of the Child. General Comment No. 11: Indigenous Children and their rights under the Convention, CRC/C/GC/11. 12 February 2009.

Consejo Nacional de Migración y Extranjería de la República de Costa Rica, Acta de la Sesión Ordinaria número 016-2015 del Consejo Nacional de Migración y Extranjería de la República de Costa Rica, 26 de octubre de 2015. Consultado el 10 de octubre de 2016. [http://www.migracion.go.cr/institucion/actas/actas%20cnm/Acta%20Sesion%20Ordinaria%20No.%20016-2015%20\(26%20de%20octubre%202015\).pdf](http://www.migracion.go.cr/institucion/actas/actas%20cnm/Acta%20Sesion%20Ordinaria%20No.%20016-2015%20(26%20de%20octubre%202015).pdf).

Contraloría General de la República de Panamá. *Diagnóstico de la población indígena en Panamá*. Panamá: Contraloría General de la República de Panamá, 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos número 7*. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015. Consultado el 8 de enero de 2017. <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/controlconvencionalidad8.pdf>.

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas. Cuestiones transfronterizas, incluido el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas al comercio de bienes y servicios a través de las fronteras y en zonas militarizadas, Resolución E/C.19/2015/9. 17 de febrero de 2015.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Censos 2011: Cuadro 3 Población indígena por pertenencia a un pueblo indígena, según provincia y sexo*. 2011. Consultado el 10 de marzo de 2017. <http://www.inec.go.cr/censos/censos-2011>.

Minority Rights Group International. “World Directory of Minorities and Indigenous Peoples - Panama : Guaymi (Ngobe-Bugle)”. RefWorld United Nations High Commissioner for Refugees. Diciembre 2008. Consultado el 5 de enero de 2017. <http://www.refworld.org/docid/49749cce1e.html>.

Oficio CSR-1055-2016. Tribunal Supremo de Elecciones. 18 de noviembre de 2016.

Organización Internacional del Trabajo. *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica*. Organización Internacional del Trabajo, 2009.

Organización Internacional del Trabajo. *Los Derechos sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica: Una Guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT*. Organización Internacional del Trabajo, 2009.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1509, Human Rights of Irregular Migrants. 27 June 2006. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17456>.

Radio Canada International. “Nordic Sámi Convention agreement reached after more than a decade”. Radio Canada International, 23 de diciembre de 2016. Consultado el 8 de marzo de 2017. <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2016/12/23/nordic-sami-convention-agreement-reached-after-more-than-a-decade/>.

Tribunal Supremo de Elecciones. “Trámites institucionales: Inscripción de nacimiento de persona nacida en el hogar de procedencia indígena menor de 10 años”. Tribunal Supremo de Elecciones. Consultado 1 de marzo de 2017. <http://www.tse.go.cr/pdf/requisitosytramites/Inscripcion-de-nacimiento-de-persona-nacida-en-el-hogar-de-procedencia-indigena-menor-de-10-anos.pdf>.

Tribunal Supremo de Elecciones. “Trámites institucionales: Inscripción de nacimiento de persona nacida en el hogar de procedencia indígena mayor de 10 años”. Tribunal Supremo de Elecciones. Consultado 1 de marzo de 2017. <http://www.tse.go.cr/pdf/requisitosytramites/Inscripcion-de-nacimiento-de-persona-nacida-en-el-hogar-de-procedencia-indigena-mayor-de-10-anos.pdf>.

Tribunal Supremo de Elecciones. “Trámites institucionales: Inscripción de nacimiento de persona nacida en el hogar de procedencia indígena menor de 10 años”. Tribunal Supremo de Elecciones. Consultado 1 de marzo de 2017. <http://www.tse.go.cr/pdf/requisitosytramites/Inscripcion-de-nacimiento-de-persona-nacida-en-el-hogar-de-procedencia-indigena-menor-de-10-anos.pdf>.

UN Human Rights Committee. CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), CCPR/C/21/Rev.1/Add.5. 8 April 1994. Consultado el 9 de marzo de 2017. <http://www.refworld.org/docid/453883fc0.html>.

UNICEF and Inter-American Development Bank. *Toward Universal Birth Registration: A Systematic Approach to the Application of the ICT*. Washington, DC: UNICEF and Inter-American Development Bank, 2015.

United Nations Human Rights Council. Birth registration and the right of everyone to recognition everywhere as a person before the law, A/HRC/27/22. 17 June 2014.

United Nations Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, Victoria Tauli Corpuz, A/HRC/30/41. 6 de agosto de 2015. Consultado el 9 de marzo de 2017. <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=topic&docid=55f7eb1e4&skip=0&tocid=50fbce582&toid=50fbce5d6&querysi=indigenous&searchin=title&sort=date>.

Tesis

Aguila Grados, Guido César. “La protección de los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas Nómadas: Analizando el caso de los pueblos indígenas transfronterizas de la Amazonía Peruano-Brasileña”. Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencia Jurídica, Universidad del Valle de Itajaí, 2015.

Blanco Arguedas, María Fernanda y Devandas Calderón, María. “Los recursos de amparo en Costa Rica a la luz de las exigencias derivadas del control de convencionalidad en el Sistema

Interamericano de Derechos Humanos”. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2016.

Bonilla Valverde, Pamela y Gutiérrez Rodríguez, Josué. “Análisis jurídico del matrimonio simulado para obtener la residencia o la nacionalidad costarricense. Estudio de la participación de instituciones públicas relacionadas”. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2015.

Bourgois, Philippe I.. “Ethnic diversity on a Corporate plantation: The United Fruit Company in Bocas del Toro, Panama, and Talamanca, Costa Rica”. Tesis para optar por el grado de Doctor en Filosofía, Stanford University, 1985.

Chamberlain Bolaños, Cynthia. “Children and the International Criminal Court: analysis of the Rome Statute through a children’s rights perspective”. Tesis para optar por el grado de Doctora en Derecho, Universidad de Leiden, 2014.

Palma Umaña, Irene. “La negación del derecho a la nacionalidad y sus consecuencias: Una revisión de los casos presentados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2009.

Sibaja Chacón, Luis Fernando. “El límite sureste de Costa Rica: Reseña Histórica desde el Laudo Llobet hasta su fijación definitiva”. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Historia, Universidad de Costa Rica, 1968.

Tratados internacionales y Declaraciones

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos. 22 de noviembre de 1969. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Organización de las Naciones Unidas, 23 de mayo de 1969.

http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Pará”. Organización de los Estados Americanos. 6 de setiembre de 1994. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.

Convención Nórdica Saami. Finlandia-Noruega-Suecia. Sin fecha de ratificación. <https://www.sametinget.se/105173> (en inglés).

Convención para Reducir los Casos de Apatridia. Organización de las Naciones Unidas. 30 de agosto de 1961. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0007.pdf>.

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. Organización de las Naciones Unidas. 28 de setiembre de 1954. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9610.pdf?view=1>.

Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada. Organización de las Naciones Unidas. 20 de febrero de 1957. https://treaties.un.org/doc/Treaties/1958/08/19580811%2001-34%20AM/Ch_XVI_2p.pdf.

Convención sobre los Derechos del Niño. Organización de las Naciones Unidas. 20 de noviembre de 1989. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.

Convenio 169 – Convenio sobre Pueblos Indígenas y tribales. Organización Internacional del Trabajo. 27 de junio de 1989. http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Organización de las Naciones Unidas. 13 de setiembre de 2007. Consultado el 15 de enero de 2017. http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.

Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. 19 de setiembre de 2016. Consultado el 20 de octubre de 2016. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf>.

Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. Organización de las Naciones Unidas. 18 de diciembre de 1992. Consultado el 15 de enero de 2017. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>.

Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014. América Latina y el Caribe. 3 de diciembre de 2014. Consultado el 10 de octubre de 2016. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>.

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Organización de las Naciones Unidas, 18 de abril de 1946. Consultado el 8 de marzo de 2017. <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0>.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Organización de las Naciones Unidas. 16 de diciembre de 1966. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.