



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
20 de enero de 2021
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2918/2016* ** ***

<i>Comunicación presentada por:</i>	D. Z. (representado por el abogado James A. Goldston de la Iniciativa Projusticia de la Sociedad Abierta y por su madre)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Países Bajos
<i>Fecha de la comunicación:</i>	23 de noviembre de 2016 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 28 de diciembre de 2016 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	19 de octubre de 2020
<i>Asunto:</i>	Derecho a adquirir una nacionalidad
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Ninguna
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Derecho del niño a adquirir una nacionalidad; derecho a un recurso efectivo
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, párrs. 2 y 3; y 24
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	3

1. El autor de la comunicación es D. Z., nacido el 18 de febrero de 2010 sin nacionalidad reconocida. El autor alega que, en la medida en que fue registrado por las autoridades como persona de nacionalidad “desconocida” desde su nacimiento y se vio privado de toda perspectiva de adquirir una nacionalidad, el Estado parte ha vulnerado los derechos que lo asisten en virtud del artículo 24, leído por separado y conjuntamente con el artículo 2,

* Aprobado por el Comité en su 130º período de sesiones (12 de octubre a 6 de noviembre de 2020).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Yadh Ben Achour, Arif Bulkan, Ahmed Amin Fathalla, Furuya Shuichi, Christof Heyns, Duncan Laki Muhumuza, David H. Moore, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Yuval Shany, Hélène Tigroudja, Andreas Zimmermann y Gentian Zyberi.

*** Se adjuntan en los anexos del presente dictamen sendos votos particulares (concordantes) firmados por Yadh Ben Achour y Hélène Tigroudja, miembros del Comité.



párrafos 2 y 3, del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 11 de marzo de 1979. El autor está representado por un abogado y por su madre.

Los hechos expuestos por el autor

2.1 La madre del autor nació en China en 1989, pero su nacimiento no fue inscrito en el registro civil de dicho país. La inscripción de una persona y la determinación de su estado civil se llevan a cabo mediante su inclusión en un registro de hogares. La inscripción en el registro de hogares (*hukou*) es un requisito previo para el acceso a los servicios públicos¹. Tras nacer su hermano unos años más tarde, sus padres la abandonaron.

2.2 Como la madre del autor no estaba inscrita en el registro civil de China, no había podido obtener pruebas de su ciudadanía china. Carece de documentación que acredite su identidad. En 2004, a los 15 años de edad, fue llevada a los Países Bajos por unos tratantes de personas, pero logró escapar a su llegada al Aeropuerto de Ámsterdam-Schiphol. Presentó una solicitud de asilo el 8 de agosto de 2004, que fue rechazada el 25 de agosto de ese mismo año. La decisión fue confirmada en apelación. En 2006 fue obligada a ejercer la prostitución. Finalmente logró escapar y, el 20 de marzo de 2008, puso en conocimiento de la policía neerlandesa que había sido víctima de la trata de personas. La investigación sobre su prostitución forzada permaneció abierta durante más de un año, pero el 28 de mayo de 2009 fue archivada, ya que la policía no había podido identificar ni localizar a los tratantes. El permiso de residencia temporal especial que se le había concedido durante la investigación policial fue revocado cuando la investigación se dio por terminada. Todas sus solicitudes y recursos han sido denegados y actualmente la interesada tiene la condición de “extranjera ilegal”, al igual que el autor. El padre del autor no está en contacto con él ni con su madre y no ha reconocido a su hijo.

2.3 El autor nació el 18 de febrero de 2010 en Utrecht y fue inscrito en la correspondiente base de datos personales municipal con la mención “nacionalidad desconocida”, ya que su madre no había aportado pruebas de su nacionalidad. La madre del autor intentó obtener una declaración o una confirmación de la nacionalidad china de su hijo en múltiples ocasiones, entre otras cosas solicitando a las autoridades chinas que se pronunciasen al respecto con el fin de satisfacer los requisitos de la legislación neerlandesa, a saber: que una persona debe presentar pruebas concluyentes de su nacionalidad o de la ausencia de ella para poder modificar la inscripción de nacionalidad “desconocida” en el registro civil. Una de sus gestiones consistió en ponerse en contacto con varias instituciones chinas. En 2010, la madre del autor escribió cartas a su antigua escuela primaria, a la Comisión China de Planificación Familiar y a la Oficina General; sin embargo, no recibió respuesta alguna de dichas instituciones. Con la ayuda del Consejo Neerlandés de Refugiados también intentó obtener documentos de las autoridades chinas en los Países Bajos. El 10 de abril de 2009 y el 11 de enero de 2010 visitó la Embajada de China junto con varios representantes del Consejo Neerlandés de Refugiados. No obstante, sus solicitudes de aclaración de su situación quedaron sin respuesta. El 29 de junio de 2010, el 21 de noviembre de 2011 y el 18 de octubre de 2012 acudió a la Embajada de China acompañada de varios miembros del personal de la Cruz Roja. Durante su última visita a la Embajada, el 18 de octubre de 2012, también solicitó un certificado de nacionalidad del autor. La Embajada de China la informó de que solo sería posible expedir pruebas de la nacionalidad china del autor si ella estaba inscrita como nacional china, y no era el caso. El 19 de enero y el 30 de septiembre de 2010, el Consejo Neerlandés de Refugiados solicitó la asistencia de la Organización Internacional para las Migraciones, pero dichos trámites no produjeron resultados sustanciales. El 19 de enero de 2012, la Cruz Roja también trató de obtener documentos a través de su servicio de búsquedas. Sin embargo, como la madre del autor no tenía documentación que acreditase su propia identidad, el caso no cumplía los criterios mínimos para realizar la búsqueda.

2.4 Por ese motivo, y pese a los trámites realizados a lo largo de varios años, la madre del autor no ha podido cambiar la inscripción de la nacionalidad del autor en el registro civil por la de “apátrida” para que este pueda disfrutar de la protección internacional que se concede a los niños apátridas, incluido el derecho a adquirir la nacionalidad del Estado en que nació,

¹ El autor hace referencia a Shuzhuo Li, Yexia Zhang y Marcus W. Feldman, “Birth registration in China: practices, problems and policies”.

esto es, los Países Bajos. Es imposible corregir la inscripción del autor debido a los estrictos requisitos de presentación de pruebas que imponen las normas internas aplicables al proceso de inscripción y a la inexistencia de un procedimiento adecuado de determinación de la condición de apátrida. El autor observa que se trata de un grave problema en el Estado parte. Un estudio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) realizado en 2011 determinó que 90.000 personas figuraban en el registro civil como personas de nacionalidad “desconocida”, incluidos 13.000 niños, muchos de los cuales habían nacido en los Países Bajos². En septiembre de 2016, el número total de personas inscritas con nacionalidad “desconocida” ascendía a 74.055, incluidos 13.169 niños menores de 10 años³.

2.5 El 12 de julio de 2012, la madre del autor presentó una solicitud al departamento responsable del registro civil del municipio de Utrecht para que se inscribiera al autor en el registro como “apátrida” y no como persona de “nacionalidad desconocida”. El 17 de septiembre de 2012, el municipio rechazó la solicitud aduciendo que no había pruebas de que el autor careciera de nacionalidad. A juicio de ese departamento municipal, era preciso establecer por medio de documentos oficiales legales o emitidos por el Estado que el autor era apátrida, es decir, que no era nacional chino. Así pues, entendía que el autor era nacional chino basándose en su interpretación del derecho chino.

2.6 La madre del autor interpuso un recurso administrativo contra la decisión del municipio. El 22 de noviembre de 2012, dicho recurso administrativo fue desestimado por no existir pruebas de la apatridia del autor, como, por ejemplo, documentos oficiales de las autoridades chinas que confirmasen que el autor no tenía la ciudadanía china. La madre del autor recurrió esa decisión negativa ante el tribunal de distrito de Midden-Nederland. El tribunal desestimó el recurso por decisión de 12 de abril de 2013, en la que subrayó que la carga de la prueba de la ausencia de nacionalidad recaía en el autor y que el municipio no tenía responsabilidad alguna de investigar el asunto. El autor recurrió dicha decisión ante el Consejo de Estado neerlandés. El 21 de mayo de 2014, la División de Derecho Administrativo del Consejo de Estado, el más alto tribunal de apelación del país, refrendó la decisión del municipio según la cual el autor no había demostrado adecuadamente su apatridia. El Consejo de Estado concluyó que ni la legislación nacional ni el derecho internacional contenían normas relativas a los procedimientos para establecer la apatridia que las autoridades del Estado parte estuvieran obligadas a seguir. Asimismo, dictaminó que no correspondía a las autoridades realizar investigaciones y determinar la condición de apátrida. El Consejo de Estado reconoció, no obstante, que la inexistencia de un procedimiento de determinación de la condición jurídica creaba un vacío jurídico para las personas con derecho a protección, incluidos los niños. Sin embargo, el Consejo de Estado concluyó que correspondía al poder legislativo ofrecer un recurso, señalando que “mientras no se haya determinado la apatridia de las personas sin nacionalidad, estas no pueden exigir la protección basada en las convenciones sobre la apatridia y la legislación neerlandesa en virtud de esas convenciones. No obstante, la tarea de colmar esa laguna excede la competencia legislatora del poder judicial” [cita traducida].

2.7 El autor observa que, si no está inscrito como apátrida, no puede adquirir la nacionalidad neerlandesa. Además, aunque lograra cambiar su inscripción de “nacionalidad desconocida” a “apátrida”, seguiría siendo difícil adquirir la nacionalidad neerlandesa, ya que el Estado parte exige que los niños nacidos como apátridas en el país estén en posesión de un permiso de residencia legal durante al menos tres años antes de poder solicitar la nacionalidad neerlandesa⁴. El autor señala que dicha circunstancia contraviene las obligaciones que incumben a los Países Bajos al ser parte en la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, en virtud de la cual los Estados solo pueden imponer requisitos

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Mapping Statelessness in the Netherlands*, noviembre de 2011, párr. 46.

³ El autor se remite a la información de la Oficina Central de Estadística (Centraal Bureau voor de Statistiek).

⁴ Ley de Nacionalidad, art. 6, párr. 1 b).

de residencia habitual⁵. El autor observa asimismo que el Estado parte ha reconocido que su legislación no se ajusta a la Convención de 1961.

2.8 El 26 de marzo de 2015, el autor solicitó al municipio de Katwijk que reconociera su condición de ciudadano neerlandés, alegando que se le debía permitir acceder a una nacionalidad pese a que no estaba inscrito como apátrida y no tenía permiso de residencia en los Países Bajos. Al denegar su solicitud, el alcalde de Katwijk reconoció que el Estado parte carecía de un procedimiento de determinación de la condición jurídica, lo que hacía que fuera imposible para el autor demostrar que era apátrida. Al igual que el Consejo de Estado, el alcalde concluyó que realizar dicha determinación excedía su responsabilidad como alcalde. La comisión de recursos confirmó la decisión del alcalde el 15 de septiembre de 2015, afirmando que no existía un procedimiento para determinar la apatridia, pero que no era tarea del alcalde corregir esa “omisión legislativa”. El autor recurrió dicha decisión ante el Tribunal de La Haya el 28 de octubre de 2015. El 3 de marzo de 2016, el Tribunal desestimó el recurso alegando que el autor no estaba inscrito como apátrida. La decisión fue confirmada por el Consejo de Estado el 2 de noviembre de 2016.

2.9 El autor vive con su madre en un centro de libertad restringida para solicitantes de asilo con hijos pequeños cuya solicitud ha sido denegada. Apenas tiene contacto con la sociedad neerlandesa y vive bajo la amenaza permanente de ser expulsado. Su madre no tiene derecho a ninguna prestación social más allá de una pequeña asignación semanal. Los centros de libertad restringida del Estado parte son instalaciones austeras de alojamiento temporal, pero el autor señala que, en el momento de presentar la comunicación al Comité, su madre y él llevaban ya tres años viviendo en ese centro. Observa que se trata de un sistema que ha sido muy criticado por los grupos de defensa de los derechos del niño, que lo consideran particularmente perjudicial y traumático para los niños⁶. Los residentes no pueden abandonar la zona municipal a la que están asignados y deben cumplir un estricto régimen que los obliga a personarse en el centro todos los días excepto los domingos, so pena de reclusión penal. Los niños viven con un temor constante y se ven expuestos a problemas de salud, a tensiones familiares y a la exclusión social debido a las restricciones que se les imponen en los centros.

La denuncia

3.1 El autor sostiene que el hecho de haberse visto privado de una oportunidad real para adquirir una nacionalidad durante su infancia y de haber vivido en un limbo jurídico como consecuencia de la política del Estado parte respecto de la apatridia y las normas conexas relativas a los derechos de residencia y la adquisición de la nacionalidad constituye una violación de su derecho a adquirir una nacionalidad previsto en el artículo 24, párrafo 3, del Pacto. Observa que, en el momento de presentar la comunicación al Comité, llevaba más de seis años inscrito como persona de “nacionalidad desconocida” en su país de nacimiento, que es el único en el que ha vivido, sin perspectivas de obtener una nacionalidad ni de establecer formalmente su apatridia, que sería el requisito previo para obtener la nacionalidad. El autor sostiene que, considerando el alcance general del artículo 24, párrafo 3, es importante reconocer los vínculos que existen entre el derecho a adquirir una nacionalidad, el disfrute de la personalidad jurídica del individuo y el respeto de la dignidad humana, así como la responsabilidad de garantizar el desarrollo personal del niño en relación con esas importantes facetas de la identidad individual desde el nacimiento.

3.2 El autor afirma además que el Estado parte no ha cumplido su obligación de garantizar que todos los niños, incluidos los apátridas y los nacidos de padres en situación migratoria irregular, disfruten de todos los derechos previstos en el Pacto, lo que constituye una vulneración de los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 24, leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 2, del Pacto. El autor sostiene que la vulneración de su derecho a adquirir una nacionalidad no es el resultado de una decisión aislada o

⁵ Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, art. 2 b); y Katja Swider, “Statelessness determination in the Netherlands”, documento de investigación núm. 2014-33 de la Amsterdam Law School (mayo de 2014).

⁶ Grupo de Trabajo sobre los Niños en Centros para Solicitantes de Asilo, “Onderzoek naar het welzijn in perspectief van kinderen en jongeren in gezinslocaties” (informe sobre instalaciones familiares), octubre de 2014.

específica en su caso, sino que es consecuencia directa de la negativa de las autoridades del Estado parte a hacer efectivos los derechos consagrados en el artículo 24 en la legislación y las normas administrativas del país que regulan el registro civil, la nacionalidad y la condición de inmigrante. El autor sostiene que la protección jurídica interna contra la apatridia es insuficiente porque: a) el Estado parte sigue careciendo de procesos justos y equilibrados para determinar la apatridia, incluida la apatridia en el momento del nacimiento; y b) el Estado parte no aplica otras salvaguardias para prevenir y reducir la apatridia en la infancia que garantizarían que se tuviese en cuenta el interés superior del autor y que se respetasen todos los derechos que le reconoce el Pacto en igualdad de condiciones con los demás niños.

3.3 El autor también afirma que el Estado parte no le ha proporcionado un recurso efectivo, lo que constituye una violación de los derechos que lo asisten en virtud del artículo 24, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto, y sostiene que ese incumplimiento fue reconocido por el Consejo de Estado en su decisión de 21 de mayo de 2014.

3.4 El autor solicita al Comité que declare que se han vulnerado los derechos que lo asisten en virtud de los mencionados artículos y que recomiende al Estado parte que proceda a: a) cambiar su inscripción en la base de datos personales municipal correspondiente reemplazando la mención “nacionalidad desconocida” por la de “apátrida”; b) concederle inmediatamente un permiso de residencia ordinario en los Países Bajos con efecto retroactivo a partir de su nacimiento; c) establecer por vía legislativa un procedimiento para la determinación de la condición de apátrida y el acceso a derechos como el de residencia, así como las salvaguardias estructurales y de procedimiento necesarias para garantizar la accesibilidad, la equidad y la flexibilidad en su funcionamiento, especialmente en lo que respecta a los niños; y d) modificar el artículo 6, párrafo 1 b), de la Ley de Nacionalidad para que los niños apátridas que hayan nacido en el territorio pero no posean un permiso de residencia puedan obtener la nacionalidad neerlandesa.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 28 de junio de 2017, el Estado parte reconoció que, por el momento, el autor no podía disfrutar efectivamente de su derecho como menor a adquirir una nacionalidad.

4.2 El Estado parte informó al Comité de que se estaban preparando dos proyectos de ley que tenían por objeto establecer un procedimiento para la determinación de la apatridia y ofrecer a los niños nacidos apátridas en los Países Bajos y que no residían legalmente en el Estado parte la posibilidad de adquirir la nacionalidad neerlandesa, siempre que se cumplieran determinadas condiciones. El Estado parte expresó asimismo su voluntad de ofrecer al autor la cantidad de 3.000 euros en concepto de indemnización y reembolsarle todos los gastos y costas en que hubiera incurrido en relación con los procedimientos ante el Comité, siempre que estuviesen debidamente detallados y fuesen razonables.

Comentarios del autor sobre las observaciones del Estado parte

5.1 El 8 de septiembre de 2017, el autor presentó sus comentarios sobre la declaración del Estado parte. En ellos reitera su afirmación de que el Estado parte debe asumir plena responsabilidad por las vulneraciones de que ha sido víctima, reconocerlo como ciudadano neerlandés, indemnizarlo debidamente por el daño que ha sufrido y establecer un procedimiento permanente por vía legislativa para reconocer la condición de apátrida a las personas que se encuentren en su misma situación que les permita obtener la ciudadanía neerlandesa. El autor alega que, pese a que el Estado parte ha reconocido que sus derechos se han visto vulnerados, el contenido de su respuesta en cuanto a la admisión de responsabilidad resulta insuficiente, ya que: a) en lugar de una vaga declaración en la que se indica que se ha producido una violación indeterminada, deberían reconocerse de forma clara e inequívoca todas las vulneraciones cometidas y la responsabilidad del Estado parte al respecto; b) la reparación individual propuesta resulta exigua, ya que el Estado parte le ofrece una indemnización de 3.000 euros y nada más, y no le garantiza que vaya a obtener la nacionalidad neerlandesa, ni siquiera que vaya a ser inscrito como apátrida; y c) la reparación general propuesta por el Estado parte no ofrece ninguna garantía de no repetición. El autor sostiene que, por consiguiente, el Comité debería llevar a cabo un minucioso examen de su

denuncia, especialmente en lo que respecta a las obligaciones positivas del Estado parte de proporcionar salvaguardias contra la apatridia en la infancia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 2, del Pacto, y de proporcionar reparaciones si, pese a todo, se producen casos de apatridia, como exige el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

5.2 El autor sostiene que, para restituir efectivamente sus derechos de conformidad con el principio del interés superior del niño, deberían aplicarse las siguientes medidas de reparación: a) el reconocimiento de la condición de “persona que de otro modo sería apátrida desde el nacimiento” y el trato que ello conlleva, lo que le permitirá obtener un permiso de residencia con efecto retroactivo a partir del momento de su nacimiento y solicitar la nacionalidad neerlandesa inmediatamente con arreglo a un procedimiento acelerado; b) su salida del centro de libertad restringida, junto con su familia; c) el pago de una indemnización pecuniaria adecuada, que ascendería a 25.000 euros, cuantía que es proporcional a la magnitud del perjuicio sufrido⁷; y d) la adopción de medidas generales para poner fin a los casos que se estén produciendo de vulneración del derecho a la nacionalidad garantizado por el Pacto y para evitar que se produzcan violaciones semejantes en el futuro.

5.3 El autor sostiene que, a fin de cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del Pacto, el Estado parte debería establecer por ley un marco accesible y eficaz para determinar la condición de apátrida, con las siguientes características: a) el interés superior del niño se debería tener en cuenta como consideración primordial en toda acción o decisión que le concierna, en particular mediante la aplicación de salvaguardias para prevenir la apatridia⁸; b) el acceso de los niños al proceso de determinación de la apatridia y el examen de sus solicitudes no deberían verse condicionados en ninguna circunstancia por la condición migratoria de sus padres⁹; c) el procedimiento debería ser accesible a cualquier persona, independientemente de la legalidad de su estancia en el Estado parte¹⁰; d) las autoridades encargadas de determinar la apatridia deberían recibir apoyo y capacitación, centrada particularmente en el derecho en materia de nacionalidad, el derecho internacional de los derechos humanos y la apatridia¹¹; e) en el procedimiento se debería adoptar un enfoque de la prueba que tuviera en cuenta las dificultades inherentes a la determinación de la condición de apátrida de una persona¹²; f) no se debería mantener registrado a ningún niño como persona de nacionalidad desconocida o indeterminada durante un período superior a cinco años¹³; y g) las personas de nacionalidad indeterminada deberían beneficiarse de medidas especiales de protección, los niños nacidos en el territorio deberían ser tratados como “apátridas” hasta que se les reconociera una nacionalidad y las personas en espera de que se determinase su condición de apátridas deberían obtener automáticamente un permiso de residencia que fuera válido hasta que finalizara la tramitación de su caso.

⁷ El autor señala que el hecho de haberse visto privado de una nacionalidad ha marcado profunda y negativamente toda su infancia, ya que se le ha transmitido la idea de que tanto él como su familia no pertenecen a ningún lugar. Ha pasado casi la mitad de su infancia en situación de apatridia y exclusión jurídica y social, con la gran pérdida de oportunidades de tener una vida normal que ello conlleva. Se ha visto abocado a permanecer en una situación prolongada de limbo jurídico y, en su opinión, el Comité debería recomendar una indemnización por ese perjuicio de, al menos, 13.000 euros. El autor señala además que la carencia de una nacionalidad lo ha aislado físicamente de la sociedad y ha perjudicado irreparablemente su educación y desarrollo social. Los tribunales del Estado parte han considerado que los centros de libertad restringida son especialmente perjudiciales para los niños y han ordenado una indemnización de 250 euros por mes de estancia en esas instalaciones. Indica que, en el momento en que transmite sus observaciones, ha vivido en un centro de libertad restringida durante casi 48 meses, lo que debería suponer una indemnización de 12.000 euros.

⁸ A/HRC/31/29, párr. 9.

⁹ *Ibid.*, párr. 8.

¹⁰ ACNUR, *Manual sobre la protección de las personas apátridas* (Ginebra, 2014), párr. 69.

¹¹ ACNUR, *Mapping Statelessness in the Netherlands*, pág. 60, recomendación 3 f); y Katja Swider, “Statelessness determination in the Netherlands”, págs. 16 a 18.

¹² ACNUR, *Mapping Statelessness in the Netherlands*, pág. 59, recomendación 3 b).

¹³ ACNUR, *Directrices sobre la apatridia núm. 4: Garantizar el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad mediante los artículos 1 a 4 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961*, párr. 22.

Información adicional presentada por el Estado parte

6. El 23 de abril de 2018, el Estado parte reiteró la posición expuesta en su comunicación de 28 de junio de 2017.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

7.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 97 de su reglamento, si dicha comunicación es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

7.2 En cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no está siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

7.3 El Comité toma nota de la alegación del autor de que ha agotado todos los recursos internos efectivos disponibles. Puesto que el Estado parte no ha formulado objeción alguna al respecto, el Comité considera que se han cumplido los requisitos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo.

7.4 El Comité toma nota de la afirmación del autor de que el Estado parte ha incumplido las obligaciones contraídas en virtud del artículo 2, párrafo 2, del Pacto, leído conjuntamente con el artículo 24, ya que no ha dictado las disposiciones legislativas y administrativas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el artículo 24 del Pacto. El Comité recuerda su jurisprudencia a este respecto¹⁴, en la que se indica que las disposiciones del artículo 2, párrafo 2, del Pacto no pueden invocarse para efectuar una reclamación en una comunicación presentada en virtud del Protocolo Facultativo, en conjunción con otras disposiciones del Pacto, a menos que el incumplimiento por el Estado parte de sus obligaciones en virtud del artículo 2 sea causa inmediata de otra violación del Pacto que afecte directamente a la persona que afirma ser víctima. El Comité observa, sin embargo, que el autor ya ha alegado una violación de los derechos que lo amparan en virtud del artículo 24 como consecuencia de la interpretación y aplicación de las leyes vigentes en el Estado parte, y no considera que el examen de si el Estado parte incumplió también las obligaciones generales dimanantes del artículo 2, párrafo 2, del Pacto, leído conjuntamente con el artículo 24, sea distinto del examen de la violación de los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 24 del Pacto. Por consiguiente, el Comité considera que las reclamaciones del autor a este respecto son incompatibles con el artículo 2 del Pacto e inadmisibles en virtud del artículo 3 del Protocolo Facultativo.

7.5 El Comité considera que el autor ha fundamentado suficientemente, a efectos de la admisibilidad, sus alegaciones formuladas en relación con el artículo 24, párrafo 3, leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, por lo que procede al examen del fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

8.1 El Comité ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, en cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

8.2 El Comité recuerda que, en virtud del artículo 24, todo niño tiene derecho a medidas especiales de protección por su condición de menor¹⁵. Recuerda también que el principio de que en todas las decisiones que afecten a un niño el interés superior de este debe ser una consideración primordial constituye una parte esencial del derecho de todo niño a las medidas de protección, como se exige en el artículo 24, párrafo 1¹⁶. El Comité recuerda su observación general núm. 17 (1989), relativa a los derechos del niño, en la que señala que, si bien el

¹⁴ *Poliakov c. Belarús* (CCPR/C/111/D/2030/2011), párr. 7.4.

¹⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 17 (1989), párr. 4, y *Mónaco de Gallicchio c. la Argentina* (CCPR/C/53/D/400/1990), párr. 10.5.

¹⁶ *Bakhtiyari y Bakhtiyari c. Australia* (CCPR/C/79/D/1069/2002), párr. 9.7.

artículo 24, párrafo 3, del Pacto responde al objetivo de evitar que un niño reciba menos protección por parte de la sociedad y del Estado como consecuencia de su condición de apátrida, no impone necesariamente a los Estados la obligación de otorgar su nacionalidad a todo niño nacido en su territorio¹⁷. Sin embargo, en esa misma observación general, el Comité señala también que “los Estados están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas, tanto en el plano nacional como en cooperación con otros Estados, para garantizar que todo niño tenga una nacionalidad en el momento de su nacimiento. A este respecto, no se admite ninguna discriminación, en la legislación interna, con respecto a la adquisición de la nacionalidad, entre los hijos legítimos y los extramatrimoniales o de padres apátridas o por causa de la nacionalidad de uno de los padres o de ambos padres”¹⁸.

8.3 El Comité observa que en las *Directrices sobre la Apatridia núm. 4: Garantizar el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad mediante los artículos 1-4 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961* del ACNUR —Convención en la que es parte los Países Bajos— se señala que “un Estado contratante deberá aceptar que una persona no es nacional de un determinado Estado si las autoridades de ese Estado se niegan a reconocer a esa persona como nacional suyo. Un Estado puede negarse a reconocer a una persona como nacional, ya sea señalando explícitamente que él o ella no es un nacional o bien negándose a responder a preguntas para confirmar si una persona es nacional”¹⁹. El Comité observa también que, debido a las dificultades que suelen surgir al determinar si una persona ha adquirido una nacionalidad, las directrices arriba mencionadas también aconsejan que la carga de la prueba sea compartida entre el solicitante y las autoridades del Estado contratante para obtener pruebas y establecer los hechos en cuanto a si un individuo de otro modo sería apátrida²⁰. El Comité observa además que, en cuanto al uso de la “nacionalidad indeterminada” como estado civil, las Directrices aconsejan que “los Estados [determinen] si un niño de otro modo sería apátrida tan pronto como sea posible a fin de no prolongar el estado de un niño de nacionalidad indeterminada. Para la aplicación de los artículos 1 y 4 de la Convención de 1961, es conveniente que tal período no exceda los cinco años. Mientras sean designados como nacionalidad indeterminada, estos niños deben disfrutar de los derechos humanos (como la salud y la educación) en igualdad de condiciones que los niños que son ciudadanos”²¹.

8.4 El Comité recuerda igualmente sus observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Estado parte, en las que expresó preocupación en relación con las informaciones que apuntaban a que el proyecto de ley por el que se establecía el procedimiento de determinación de la apatridia no concedía un permiso de residencia a las personas reconocidas como apátridas y a que el procedimiento de determinación de la apatridia previsto en dicho proyecto de ley, que incluía los criterios que debían cumplir los hijos de padres apátridas para adquirir la nacionalidad neerlandesa, no se ajustaba a las normas internacionales²². El Comité recomendó al Estado parte que revisara y modificara el proyecto de ley con miras a garantizar que se concediera un permiso de residencia a las personas reconocidas como apátridas, a fin de que pudieran gozar plenamente de los derechos consagrados en el Pacto, y que el procedimiento de determinación de la apatridia fuera plenamente compatible con las normas internacionales, tuviera por objeto reducir los casos de apatridia y tomara en consideración el interés superior del niño en los casos que afectasen a niños²³. Asimismo, el Comité observa que, en sus observaciones finales sobre el cuarto informe periódico presentado por el Estado parte en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Comité de los Derechos del Niño recomendó al Estado parte que velase “por que todos los niños apátridas que nazcan en su territorio, con independencia de su

¹⁷ Véase el párr. 8.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Véase el párr. 19. Véase también ACNUR, *Directrices sobre la apatridia núm. 5: Pérdida y privación de la nacionalidad con arreglo a los artículos 5 a 9 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961*, párrs. 86 a 90.

²⁰ ACNUR, *Directrices sobre la apatridia núm. 4*, párr. 20.

²¹ *Ibid.* párr. 22.

²² CCPR/C/NLD/CO/5, párr. 22.

²³ *Ibid.* párr. 23.

situación de residencia, puedan acceder a la ciudadanía sin estar sujetos a condición alguna”²⁴.

8.5 En lo que respecta a la presente comunicación, el Comité de Derechos Humanos observa que la madre del autor se puso en contacto en múltiples ocasiones con las autoridades chinas para que confirmaran si consideraban que el autor era nacional chino, sin resultado alguno. El Comité observa también que, después de que acudiera a la Embajada de China, se la informó de que solo sería posible expedir pruebas de la nacionalidad china del autor si ella estaba inscrita como nacional china. El Comité observa además que, según indicación de la interesada, no había sido inscrita como nacional china al nacer ni en ningún momento posterior. El Comité observa asimismo que la solicitud de la madre del autor para que fuera inscrito como apátrida en el registro civil del Estado parte fue rechazada por las autoridades del país aduciendo que no se había aportado prueba alguna de la apatridia del autor, como, por ejemplo, documentos oficiales de las autoridades chinas que certificasen que el autor no tenía la ciudadanía china. También observa que, en sus decisiones, las autoridades nacionales no sugirieron a la madre del autor trámites alternativos para obtener documentos oficiales de las autoridades chinas sobre la nacionalidad del autor, pese a que sus múltiples intentos a tal efecto habían resultado infructuosos. El Comité observa además que las autoridades nacionales no hicieron ninguna investigación por su cuenta para tratar de confirmar la nacionalidad del autor o la falta de ella. Asimismo, señala que el Consejo de Estado, en su decisión de 21 de mayo de 2014, reconoció que la inexistencia de un procedimiento de determinación en el Estado parte creaba un vacío jurídico para las personas con derecho a protección, incluidos los niños. El Comité toma nota de la declaración del Estado parte de que, tras examinar la denuncia del autor, ha concluido y reconoce que, en la actualidad, el autor no puede disfrutar efectivamente de su derecho como menor a adquirir una nacionalidad. En consecuencia, el Comité concluye que los hechos ante sí ponen de manifiesto una vulneración de los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 24, párrafo 3, del Pacto. El Comité también considera que el hecho de no haber proporcionado al autor un recurso efectivo constituye una violación de los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 24, párrafo 3, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

9. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación por el Estado parte de los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 24, párrafo 3, leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

10. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor un recurso efectivo. Ello implica que debe ofrecer una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto han sido vulnerados. En consecuencia, el Estado parte tiene la obligación, entre otras cosas, de ofrecer una indemnización adecuada al autor. El Estado parte debe también revisar su decisión sobre la solicitud del autor de ser inscrito como apátrida en el registro civil del Estado parte, así como su decisión sobre la solicitud del autor de ser reconocido como ciudadano neerlandés, teniendo en cuenta las conclusiones formuladas por el Comité en el presente dictamen; se pide asimismo al Estado parte que examine las cuestiones relacionadas con las condiciones de vida y el permiso de residencia del autor, teniendo en cuenta el principio del interés superior del niño y las conclusiones formuladas por el Comité en el presente dictamen. Además, el Estado parte tiene la obligación de adoptar todas las medidas que sean necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro, entre ellas revisar su legislación para armonizarla con la obligación que incumbe al Estado parte en virtud del artículo 2, párrafo 2, del Pacto, a fin de garantizar que se establezca un procedimiento para determinar la condición de apátrida, así como revisar las condiciones que se establecen en la legislación para solicitar la ciudadanía, a fin de velar por que las leyes y los procedimientos se ajusten al artículo 24 del Pacto.

11. Teniendo presente que, por haber llegado a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio o estén

²⁴ CRC/C/NLD/CO/4, párr. 33.

sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a proporcionar un recurso efectivo y jurídicamente exigible cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el dictamen del Comité. Se pide asimismo al Estado parte que publique el presente dictamen y que le dé amplia difusión en los idiomas oficiales del Estado parte.

Anexo I

[Original: francés]

Voto particular (concurrente) de Yadh Ben Achour, miembro del Comité

1. Estoy totalmente de acuerdo con la conclusión del Comité de que el Estado parte ha vulnerado los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 24, párrafo 3, del Pacto.

2. Sin embargo, quisiera expresar mi desacuerdo con el párrafo 7.4 del dictamen, relativo a la admisibilidad. El autor afirma que, al no haber dictado en un período excesivamente prolongado las disposiciones legislativas y administrativas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el artículo 24 del Pacto, el Estado parte ha vulnerado las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2, párrafo 2, leído conjuntamente con el artículo 24 del Pacto. El Comité refuta este argumento remitiéndose a su consolidada jurisprudencia, según la cual las disposiciones del artículo 2, párrafo 2, no pueden invocarse conjuntamente con otras disposiciones del Pacto, salvo que el incumplimiento por el Estado parte de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2 sea la causa inmediata de otra vulneración del Pacto que afecte directamente a la presunta víctima. El Comité aclara que no considera que el examen de si el Estado parte incumplió también las obligaciones generales dimanantes del artículo 2, párrafo 2, del Pacto, leído conjuntamente con el artículo 24, sea distinto del examen de la violación de los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 24 del Pacto. Por lo tanto, y en consonancia con el caso *Poliakov c. Belarús* (CCPR/C/111/D/2030/2011), el Comité considera que esta reclamación es inadmisibile.

3. En primer lugar, me gustaría reiterar que no estoy de acuerdo con las dos normas generales establecidas en el dictamen del Comité en el caso *Poliakov c. Belarús*. En la primera se observa que las disposiciones del artículo 2 del Pacto establecen una obligación general para los Estados partes y no pueden, por sí solas, dar lugar a una reclamación en una comunicación en virtud del Protocolo Facultativo. En la segunda se asume que las disposiciones del artículo 2 no pueden invocarse en conjunción con otras disposiciones del Pacto, a menos que se demuestre que el incumplimiento por el Estado parte sea causa inmediata de otra violación del Pacto que afecte directamente a la persona que afirma ser víctima.

4. La primera norma, que se remonta a una jurisprudencia bastante más antigua que el caso *Poliakov c. Belarús*, ya que data de los años 90, se basa en el carácter secundario o “accesorio” de las disposiciones del artículo 2 del Pacto, que no tiene ningún efecto sustancial sobre los derechos subjetivos que una persona pueda invocar amparándose en el Pacto. Como estos derechos no se enuncian hasta la parte III del Pacto, se deduce que el preámbulo y los artículos 1 a 5 no pueden ser invocados directamente en una comunicación presentada en virtud del Protocolo Facultativo, como decidió el Comité en el caso *Lubicon Lake Band c. el Canadá* (CCPR/C/38/D/167/1984). Esta interpretación es muy debatible. Baste decir que me parece cuestionable en varios aspectos, entre ellos por cuanto es contraria a las reglas de interpretación que figuran en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y porque resulta difícil entender por qué esa obligación puede invocarse contra el Estado parte, en virtud del Pacto, en las observaciones finales del Comité (que bien podrían servir de fundamento para que los particulares reclamasen el respeto de sus derechos por el Estado parte), pero no puede invocarse contra el Estado parte, en virtud del mismo Pacto, en el contexto del Protocolo Facultativo, a pesar de que este último no forma parte del Pacto, sino que simplemente constituye un instrumento procedimental sobre su aplicación.

5. Además, el Comité no se abstiene de emitir dictámenes en este sentido, como hizo en el caso *Rabbae y otros c. los Países Bajos* (CCPR/C/117/D/2124/2011, párr. 9.7). Si bien el Estado demandado alegó que el artículo 20 del Pacto no estaba redactado en términos de un derecho humano justiciable, el Comité determinó, por el contrario, que las víctimas estaban perfectamente en su derecho de formular una reclamación contra el Estado parte en relación con dicho artículo, el cual seguía la lógica de protección que subyacía a la totalidad del Pacto. Ahora bien, el artículo 20, párrafo 2, del Pacto está en la misma línea que el

artículo 2, ya que en realidad es un compromiso del Estado parte de prohibir por ley (o mediante disposiciones legislativas, según lo dispuesto en el artículo 2) toda apología del odio. Y si el artículo 2, al igual que el artículo 20, forma indiscutiblemente parte del Pacto, ¿por qué entonces habría de tener una consideración distinta de la reconocida al artículo 20? Este método de compartimentación del Pacto es inaceptable.

6. Suponiendo que fuera aceptable como cuestión de principio jurídico —lo que, en mi opinión, no es así—, la segunda regla establecida en el dictamen del Comité en el caso *Poliakov c. Belarús* es perfectamente aplicable al presente caso, puesto que la falta de diligencia del legislador neerlandés, señalada implícitamente en las observaciones finales del Comité sobre el quinto informe periódico de los Países Bajos, fue la causa directa y única del ingente perjuicio sufrido por el autor. Este perjuicio es de una magnitud considerable, no solo por su contenido intrínseco en relación con los derechos del niño, sino también porque se ve agravado por su prolongación en el tiempo.

7. La conducta del Estado parte en el presente caso alcanza el grado de gravedad previsto en el artículo 16 del Pacto, ya que equivale prácticamente a una negación de la personalidad jurídica. Pese a los trámites realizados a lo largo de varios años, la madre del autor no logró modificar la mención “nacionalidad desconocida” por la de “apátrida”, para que este niño nacido en suelo holandés de madre apátrida pudiera beneficiarse del derecho a adquirir la nacionalidad. En cuanto al autor, este afirma que ya ha vivido varios años en diversos limbos jurídicos, exiliado en su propia sociedad y sufriendo unas condiciones sociales extremadamente perjudiciales debido a la forma en que el Estado gestiona las cuestiones relacionadas con la apatridia, la residencia y la adquisición de la nacionalidad.

8. Por consiguiente, en el presente caso, el incumplimiento por el Estado parte de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2, párrafo 2, del Pacto es causa directa e inmediata de otra vulneración del Pacto. En mi opinión, hay una diferencia importante entre una violación del artículo 2, párrafo 2, leído conjuntamente con el artículo 24, y una mera violación del artículo 24 del Pacto. La primera, además de la violación del artículo 24, se centra más concretamente en la responsabilidad culposa y directa del Estado parte respecto del perjuicio sufrido por el autor.

9. Por estos motivos, la reclamación de una violación del artículo 2, párrafo 2, del Pacto era, en mi opinión, admisible en el presente caso.

Anexo II

Voto particular (concurrente) de H el ene Tigroudja, miembro del Comit e

1. Estoy totalmente de acuerdo con la conclusión a la que ha llegado la mayoría de los miembros del Comit e con respecto a la violación por el Estado parte del artículo 24, párrafo 3, del Pacto. Esta decisión constituye, sin duda, una importante contribución a la protección contra la apatridia, especialmente en casos relacionados con niños, como sucede en la presente comunicación.

2. Sin embargo, como ha destacado acertadamente mi colega Yadh Ben Achour en su opinión concurrente (véase el párr. 7), lamento que dicha mayoría no se detuviera a examinar las demás violaciones del Pacto derivadas de la situación del autor, más concretamente las vulneraciones que se plantean implícitamente en relación con el artículo 16 (reconocimiento de la personalidad jurídica) y el artículo 7 (trato humano).

3. En el apartado 3.1 de la comunicación, el autor reclamaba que se reconocieran “los vínculos que existen entre el derecho a adquirir una nacionalidad, el disfrute de la personalidad jurídica del individuo y el respeto de la dignidad humana”. Aunque el autor no fundamentó formalmente su reclamación en los artículos 7 y 16, la mayoría de los miembros del Comit e deberían haberla examinado a fondo y con detenimiento como tal.

4. Como ha afirmado recientemente la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el derecho a tener una nacionalidad es un aspecto fundamental de la dignidad de la persona¹. En la misma línea, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —que fue reconocida como fuente autorizada en este ámbito en las *Directrices sobre la apatridia núm. 5* aprobadas por el ACNUR en mayo de 2020— afirma que la nacionalidad es un “estado natural del ser humano” y constituye “no solo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil”². En un tono más crítico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se al  en el caso de *Las niñas Yean y Bosico* que, si bien las personas sin nacionalidad se hallan en una situación de extrema vulnerabilidad, los niños se encuentran en una situación aún más vulnerable³. Los niños apátridas se encuentran en un “limbo legal”⁴ en el sentido de que una persona apátrida “no tiene personalidad jurídica reconocida, ya que no ha establecido un vínculo jurídico-político con ningún Estado”⁵.

¹ Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Penesis v. United Republic of Tanzania*, demanda núm. 013/2015, sentencia de 28 de noviembre de 2019, párr. 87. Véase también Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Open Society Justice Initiative v. C te d’Ivoire*, demanda núm. 318/06, decisión de 18 a 28 de febrero de 2015.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, opinión consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A, núm. 4, párrs. 32 y 33.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C, núm. 130, párr. 134: “Este Tribunal ha señalado que revisten especial gravedad los casos en que las víctimas de violaciones a los derechos humanos son niños. La prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los menores, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad. Asimismo, el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y los derechos de las presuntas víctimas en consideración a su condición de niñas, como mujeres que pertenecen a un grupo en una situación vulnerable”.

⁴ *Ibid.*, párr. 180. Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C, núm. 282, párr. 265 y ss.

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C, núm. 130, párr. 178.

5. Esta es exactamente la situación descrita por el autor en el párrafo 3.1 de su comunicación al Comité. Por lo tanto, su situación de apátrida no solo constituye una violación de su derecho a adquirir una nacionalidad (art. 24, párr. 3, del Pacto), sino que también debería haber sido considerada por la mayoría de los miembros del Comité como una violación del derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica (art. 16) y del derecho a ser tratado con humanidad y dignidad (art. 7).
