

4) OPINIÓN CONSULTIVA OC-4/84

CIDH, *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A, núm. 4.

Opinión disidente del juez Thomas Buergenthal.

Voto separado del juez Rodolfo E. Piza E.

Temas: *Admisibilidad en relación con la interpretación de una ley interna (artículo 64.2) y en relación con la interpretación de un proyecto de ley (artículo 64.1); diferencia de procedimientos consultivos; normas de interpretación (artículo 29); derecho a la nacionalidad; naturalización; apatridia; el principio de no discriminación y los artículos 1.1 y 24 de la Convención; noción de igualdad; discriminación legítima por motivos de razonabilidad y objetividad; nacionalización de la mujer por matrimonio, un caso de discriminación en razón del sexo.*

Fecha de solicitud: 9 de agosto de 1983.

Solicitante: Estado de Costa Rica.

Preguntas formuladas por el solicitante:

El solicitante presentó a la Corte una propuesta de reforma a los artículos 14 y 15 de la Constitución Política de Costa Rica y solicitó a la Corte que determinase:

a) Si exist[ía] alguna incompatibilidad entre las reformas propuestas y las disposiciones ...de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

En una forma específica, dentro del contexto de la pregunta anterior, estim[ó] que debían contestarse las siguientes preguntas:

b) ¿Se afecta en alguna forma el derecho de toda persona a tener una nacionalidad estipulado en el artículo 20, párrafo primero de la Convención, con las modificaciones proyectadas a los artículos 14 y 15 de la Constitución Política?

c) ¿Es compatible la reforma propuesta al inciso 4 del artículo 14, según el texto propuesto en el dictamen, con el artículo 17, párrafo 4 de la Convención, en cuanto a igualdad de los cónyuges?

d) ¿Es compatible el texto de la moción acompañada por los Diputados a su dictamen para reforma de ese mismo inciso, con el párrafo primero del artículo 20 de la Convención?

Respuesta a la solicitud:

68. ...

LA CORTE ES DE OPINIÓN,

En relación con el artículo 20 de la Convención,

Por cinco votos contra uno

1. Que el derecho a la nacionalidad, reconocido por el artículo 20 de la Convención, no está involucrado en el proyecto de reforma constitucional, objeto de la presente consulta.

En relación con los artículos 24 y 17.4 de la Convención,

Por unanimidad

2. Que no constituye discriminación contraria a la Convención estipular condiciones preferentes para obtener la nacionalidad costarricense por naturalización en favor de los centroamericanos, iberoamericanos y españoles, frente a los demás extranjeros.

Por cinco votos contra uno

3. Que no constituye discriminación contraria a la Convención limitar esa preferencia a los centroamericanos, iberoamericanos y españoles por nacimiento.

Por cinco votos contra uno

4. Que no constituye, en sí mismo, discriminación contraria a la Convención agregar los requisitos del artículo 15 del proyecto, para la obtención de la nacionalidad costarricense por naturalización.

Por unanimidad

5. Que sí constituye discriminación incompatible con los artículos 17.4 y 24 de la Convención estipular en el artículo 14.4 del proyecto condiciones preferentes para la naturalización por causa de matrimonio a favor de uno solo de los cónyuges.

Estados que sometieron observaciones: Costa Rica.*Órganos de la O.E.A. que sometieron observaciones:* Ninguno.

Asuntos en discusión: *admisibilidad: en relación con la interpretación de una ley interna (artículo 64.2), en relación con la interpretación de un proyecto de ley (artículo 64.1), diferencia de procedimientos consultivos; normas de interpretación (artículo 29), competencia consultiva permisiva, el efecto útil de la interpretación y su carácter amplio; derecho a la nacionalidad, definición, su doble aspecto, naturalización, discrecionalidad del Estado, límites dados por el derecho internacional de los derechos humanos apatridia, otras disposiciones internacionales en*

la materia; sobre la discriminación: el principio de no discriminación y los artículos 1.1 y 24 de la Convención, noción de igualdad, discriminación legítima por motivos de razonabilidad y objetividad (distinción no discriminatoria por lazos históricos, culturales y otros para otorgar la nacionalidad), nacionalización de la mujer por matrimonio, un caso de discriminación en razón del sexo.

*

Admisibilidad: en relación con la interpretación de una ley interna (artículo 64.2), en relación con la interpretación de un proyecto de ley (artículo 64.1), diferencia de procedimientos consultivos

8. Esta solicitud de opinión consultiva ha sido planteada por el gobierno de acuerdo con el artículo 64.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención”). Se pide una opinión de la Corte respecto de la compatibilidad entre ciertas reformas propuestas a la Constitución y varias disposiciones de la Convención.

Costa Rica, como Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “OEA”), está legitimada para solicitar una opinión consultiva con base en el artículo 64.2 de la Convención.

11. Debe notarse que la presente solicitud fue inicialmente hecha a la Corte por una Comisión de la Asamblea Legislativa que no es una de aquellas entidades gubernamentales facultadas para actuar por Costa Rica en el plano internacional. Posteriormente el Ministerio de Relaciones Exteriores hizo la solicitud formal, seguida de una comunicación del Ministro de Justicia dando información relevante sobre la misma, la cual permitió a la Corte tomar conocimiento sobre el asunto.

12. Esta solicitud es la primera que se presenta con base en el artículo 64.2 y esta circunstancia hace necesario considerar aspectos de su admisibilidad sobre los cuales no se ha pronunciado previamente la Corte.

13. Como la solicitud no se refiere a leyes vigentes sino a reformas propuestas a la Constitución, cabe preguntarse si la referencia en el artículo 64.2 a “leyes internas” incluye normas constitucionales y si un proyecto legislativo puede ser objeto de consulta a la Corte con fundamento en las disposiciones de dicho artículo.

14. La respuesta a la primera pregunta no admite duda: siempre que un convenio internacional se refiera a “leyes internas” sin calificar en forma alguna esa expresión o sin que de su contexto resulte un sentido más restringido, la referencia es para toda la legislación nacional y para todas las normas jurídicas de cualquier naturaleza, incluyendo disposiciones constitucionales.

15. La respuesta a la segunda pregunta es menos sencilla. La solicitud no plantea una consulta sobre una ley interna vigente. Se refiere a un proyecto de reforma constitucional, que no ha sido todavía aprobado por la Asamblea Legislativa, aunque sí admitido por ésta a discusión y aprobado por la Comisión correspondiente.

16. Debe tenerse presente que, según el artículo 64.1, la Corte sería competente para responder una solicitud de opinión consultiva, formulada por un Estado miembro de la OEA, que involucrara el problema de la compatibilidad entre un proyecto de ley que tenga pendiente y la Convención. En esa hipótesis, por supuesto, la solicitud estaría concebida de forma diferente, aun cuando en el fondo se tratase de una idéntica materia.

17. La única diferencia importante entre las opiniones tramitadas según el artículo 64.1 y las que lo son según el artículo 64.2, es de procedimiento. Según el artículo 52 del Reglamento, en este último caso no es indispensable cumplir con el sistema de notificaciones previsto para el primero, sino que se deja a la Corte un amplio margen para fijar las reglas procesales de cada caso, en previsión de que, por la propia naturaleza de la cuestión, la consulta deba resolverse sin requerir puntos de vista externos a los del Estado solicitante.

18. Cualquier intento por entender el significado del artículo 64.2 en el sentido de que se refiere solamente a leyes vigentes, esto es, a leyes cuyo proceso de formación se haya perfeccionado, tendría como consecuencia que los Estados no podrían solicitar, según esa disposición, opiniones consultivas de la Corte sobre proyectos legislativos. Los Estados estarían, así, obligados a cumplir todo el procedimiento de derecho interno para la formación de las leyes, antes de poder solicitar la opinión de la Corte sobre su compatibilidad con la Convención u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.

19. Debe tenerse presente, asimismo, que la jurisdicción consultiva fue establecida por el artículo 64 como “un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con

el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales referentes a (derechos humanos)” [CIDH, “*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A, núm. 1, párrafo núm. 39]. Además, como la Corte lo ha señalado en otra oportunidad, el proceso consultivo está “destinado a ayudar a los Estados y órganos a cumplir y a aplicar tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso” [CIDH, *Restricciones a la pena de muerte* (artículos 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983. Serie A, núm. 3, párrafo núm. 43].

Normas de interpretación (artículo 29), competencia consultiva permisiva, el efecto útil de la interpretación y su carácter amplio

20. El artículo 29 de la Convención contiene normas específicas de interpretación incorporadas en la misma:

Artículo 29.

Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a. permitir a algunos de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b. limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c. excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno y
- d. excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

La redacción de esta disposición está hecha con el criterio central de que no se entienda que la misma tuvo por objeto, de alguna manera, permitir que los derechos y libertades de la persona humana pudieran ser su-

primidos o limitados, en particular aquellos previamente reconocidos por un Estado.

21. Esta Corte definió, sin embargo, que “los criterios de interpretación consagrados en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados pueden considerarse reglas de derecho internacional sobre el tema” [*Restricciones a la pena de muerte, supra* 19, párrafo núm. 48].

22. Al determinar si el proyecto legislativo al cual se refiere la solicitud puede dar lugar a una opinión consultiva según el artículo 64.2, la Corte debe interpretar la Convención “de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin” [Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 31.1; *Restricciones a la pena de muerte, supra* 19, párrafo núm. 49].

23. Esto significa necesariamente que el “sentido corriente” de los términos no puede ser una regla por sí misma sino que debe involucrarse dentro del contexto y, en especial, dentro del objeto y fin del tratado. La Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva sobre la Competencia de la Asamblea General para la Admisión de un Estado en las Naciones Unidas [*Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations*, Advisory opinion, I.C.J. Reports 1950, p. 8] precisó que la función del intérprete está enderezada “a dar eficacia a las disposiciones [de un tratado] en su sentido natural u ordinario en el contexto en el cual ocurren”, el que, naturalmente, incluye el objeto y fin, de alguna manera expresado en el contexto.

24. Esta Corte opinó [*Restricciones a la Pena de Muerte, supra* 19, párrafo núm. 47], en relación con las reservas, pero con criterios válidos respecto del conjunto de la Convención, que la interpretación hay que hacerla en forma tal que no conduzca “de manera alguna a debilitar el sistema de protección consagrado en la Convención” y siempre teniendo en cuenta que el objeto y fin de la misma “son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos” [CIDH, *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana (artículos 74 y 75)*, Opinión consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A, núm. 2, párrafo núm. 29].

25. En este sentido la Corte entiende que su función consultiva, enclavada dentro del sistema de protección de los derechos fundamentales, es tan amplia cuanto lo requiera la salvaguardia de tales derechos, pero ceñida a los límites naturales que la misma Convención le señala. Con esto lo

que se quiere decir es que, de la misma manera como el artículo 2o. de la Convención crea para los Estados parte la obligación de “adoptar... las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos (los) derechos y libertades” de la persona humana, la función consultiva hay que entenderla con criterio amplio, encaminado también a hacer efectivos tales derechos y libertades.

26. Abstenerse, en consecuencia, de atender la solicitud de un gobierno porque se trate de “proyectos de ley” y no de leyes formadas y en vigor, podría, en algunos casos, equivaler a forzar a dicho gobierno a la violación de la Convención, mediante la adopción formal y posiblemente la aplicación de la medida legislativa, para luego acudir a la Corte en busca de la opinión. Este criterio no ayuda a “dar efecto” a la norma, es decir, no ayuda a la protección de los derechos y libertades fundamentales de los seres humanos.

27. La experiencia indica, además, que después de que una ley ha sido promulgada debe pasar no poco tiempo antes de que pueda ser derogada o anulada, aun cuando hubiere sido determinado que viola las obligaciones internacionales del Estado.

28. Habida consideración de lo anterior, la Corte estima que una interpretación restrictiva del artículo 64.2 que condujera a que los Estados sólo pudieran invocarlo para solicitar opiniones consultivas sobre leyes vigentes, limitaría indebidamente el servicio consultivo de la Corte.

29. La conclusión precedente no debe ser entendida en el sentido de que la Corte está obligada a ejercer su competencia para examinar cualquier texto preliminar de leyes o proyectos legislativos. Solamente significa que el mero hecho de tratarse de un proyecto legislativo no basta para privar a la Corte de la competencia para considerar una consulta sobre ella. Como la Corte ya ha tenido ocasión de hacer notar, su “competencia consultiva es de naturaleza permisiva y ... comporta el poder de apreciar si las circunstancias en que se basa la petición son tales que la lleven a no dar una respuesta” [*“Otros tratados”, supra* 19, párrafo núm. 28. Ver además *Restricciones a la Pena de Muerte, supra* 19, párrafo núm. 36].

30. Al decidir acerca de la admisibilidad de solicitudes de opinión consultiva sobre propuestas legislativas como tales y no sobre leyes vigentes, la Corte debe analizar cuidadosamente la solicitud para determinar, entre otras cosas, si su propósito es ayudar al Estado solicitante a cumplir mejor con sus obligaciones internacionales en materia de dere-

chos humanos. Para tal propósito, la Corte debe actuar cuidadosamente para asegurarse de que su jurisdicción consultiva en estos casos no sea utilizada como instrumento de un debate político con el fin de afectar el resultado del proceso legislativo interno. La Corte, en otras palabras, no debe inmiscuirse en disputas políticas internas, que podrían afectar el papel que la Convención le asigna. En la solicitud bajo consideración, por lo demás sin precedente en cuanto somete a un tribunal internacional una reforma constitucional, no encuentra la Corte ninguna razón para abstenerse de absolver la consulta solicitada.

Derecho a la nacionalidad, definición, su doble aspecto; naturalización, discrecionalidad del Estado, límites dados por el derecho internacional de los derechos humanos, apatridia, otras disposiciones internacionales en la materia

32. La nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. Tal estado es no sólo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil. De allí que, no obstante que tradicionalmente se ha aceptado que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, la evolución cumplida en esta materia nos demuestra que el derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados y que, en su estado actual, en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados sino también las exigencias de la protección integral de los derechos humanos.

33. En efecto, de la perspectiva doctrinaria clásica en que la nacionalidad se podía concebir como un atributo que el Estado otorgaba a sus súbditos, se va evolucionando hacia un concepto de nacionalidad en que, junto al de ser competencia del Estado, reviste el carácter de un derecho de la persona humana. Así se reconoció finalmente en un instrumento de carácter regional como es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 2 de mayo de 1948 (en adelante “la Declaración Americana”), cuyo artículo 19 estableció:

Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponde, y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela.

Otro instrumento, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (en adelante “ la Declaración Universal ”), aprobada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, estableció en su artículo 15:

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

34. El derecho a la nacionalidad del ser humano está reconocido como tal por el derecho internacional. Así lo recoge la Convención en su artículo 20, en un doble aspecto: el derecho a tener una nacionalidad significa dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en las relaciones internacionales, al establecer a través de su nacionalidad su vinculación con un Estado determinado; y el de protegerlo 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.

35. La nacionalidad puede ser considerada 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. Con distintas modalidades, la mayoría de los Estados han establecido la posibilidad de que personas que no tenían originalmente su nacionalidad puedan adquirirla posteriormente, en general, mediante una declaración de voluntad manifestada previo cumplimiento de ciertas condiciones. La nacionalidad, en estos casos, no depende ya del hecho fortuito de haber nacido en un territorio determinado o de nacer de unos progenitores que la tenían, sino de un hecho voluntario que persigue vincular a quien lo exprese con una determinada sociedad política, su cultura, su manera de vivir y su sistema de valores.

36. Siendo el Estado el que establece la posibilidad de adquirir la nacionalidad a quien originariamente era extranjero, es natural que las condiciones y procedimientos para esa adquisición sean materia que dependa predominantemente del derecho interno. Siempre que en tales regulaciones no se vulneren otros principios superiores, es el Estado que otorga la nacionalidad, el que ha de apreciar en qué medida existen y cómo se deben valorar las condiciones que garanticen que el aspirante a obtener la nacionalidad esté efectivamente vinculado con el sistema de valores e intereses de la sociedad a la que pretende pertenecer plenamente. Es igual-

mente lógico que sean las conveniencias del Estado, dentro de los mismos límites, las que determinen la mayor o menor facilidad para obtener la nacionalidad; y como esas conveniencias son generalmente contingentes, es también normal que las mismas varíen, sea para ampliarlas, sea para restringirlas, según las circunstancias. De ahí que no sea sorprendente que en un momento dado, se exijan nuevas condiciones, enderezadas a evitar que el cambio de nacionalidad sea utilizado como medio para solucionar problemas transitorios sin que se establezcan vínculos efectivos reales y perdurables que justifiquen el acto grave y trascendente del cambio de nacionalidad.

37. En el “Asunto Nottebohm ” la Corte Internacional de Justicia expresó algunos conceptos que armonizan con lo expuesto en el párrafo anterior. Dice la Corte:

La naturalización no es una cosa para tomar a la ligera. Pedirla y obtenerla no es un acto corriente en la vida de un hombre. Entraña para él ruptura de un vínculo de fidelidad y establecimiento de otro vínculo de fidelidad. Lleva consigo consecuencias lejanas y un cambio profundo en el destino del que la obtiene. Le concierne personalmente y sería desconocer su sentido profundo el no retener de ella más que el reflejo sobre la suerte de sus bienes. [*Nottebohm Case (second phase)*], Judgment of April 6th, 1955, I.C.J. Reports 1955, p. 24].

59. ...la Corte reitera el ya expresado señalamiento según el cual, a los efectos del otorgamiento de la naturalización, es el Estado que la concede el llamado a apreciar en qué medida existen y cómo deben apreciarse las condiciones que garanticen que el aspirante a obtenerla esté efectivamente vinculado con el sistema de valores e intereses de la sociedad a la que pretende pertenecer plenamente. En tal sentido, no puede ponerse en duda la potestad soberana de Costa Rica para resolver sobre los criterios que han de orientar el discernimiento o no de la nacionalidad a los extranjeros que aspiran a obtenerla, ni para establecer ciertas diferencias razonables con base en circunstancias de hecho que, por razones objetivas, aproximen a unos aspirantes más que a otros al sistema de valores e intereses de la sociedad costarricense.

*

38. De lo expuesto anteriormente se desprende que para una adecuada interpretación del derecho a la nacionalidad, materia del artículo 20 de la Convención, es necesario conjugar armoniosamente, por un lado, la consideración de que la determinación y regulaciones de la nacionalidad son competencia de cada Estado, esto es, materia de derecho interno y, por el otro, que las disposiciones de derecho internacional limitan, en alguna forma, esta facultad de los Estados en razón de exigencias de la protección internacional de los derechos humanos.

39. Al examinar las disposiciones del proyecto sometido a esta Corte por el gobierno, puede observarse que el mismo está orientado, en su conjunto, a restringir las condiciones en que un extranjero puede adquirir la nacionalidad costarricense. Algunos de los problemas que se plantean en el proyecto de reforma no son materia jurídica; mientras que otros, aún siéndolo, no están llamados a ser objeto de consideración por esta Corte, ora por carecer de trascendencia desde el punto de vista de los derechos humanos, ora, porque, aun teniéndola tangencialmente, caen dentro de las materias reservadas al dominio exclusivo del derecho interno de Costa Rica.

40. Por ello la Corte no se pronunciará sobre distintas cuestiones que se suscitaron en la audiencia, a pesar de que muchas de ellas revelan el sentido general de la reforma y ponen de manifiesto diferencias de pensamiento al respecto. Entre ellas, puede destacarse la duda expresada en la audiencia sobre si el espíritu mismo de las reformas propuestas corresponde en general a una reacción nacionalista negativa y circunstancial frente al problema de los refugiados, especialmente centroamericanos, que buscan el amparo de Costa Rica, huyendo de la convulsión que aqueja a otros países de la región; o si ese espíritu revela una tendencia regresiva frente al tradicional sentido humanitario costarricense; o si al eliminarse en el proyecto la categoría privilegiada para la nacionalización que la Constitución vigente otorga a los centroamericanos, se recoge una posición de rechazo a la unidad y comunión que históricamente han caracterizado a los pueblos de la América Central, que nacieron a la vida independiente como una sola nación.

41. En esa perspectiva, la Corte pasa a examinar si las reformas propuestas afectan el derecho a la nacionalidad reconocido por el artículo 20 de la Convención, que dice:

Artículo 20

Derecho a la nacionalidad

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

42. Estando la reforma, en general, orientada a restringir las condiciones para adquirir la nacionalidad costarricense por naturalización pero no a cancelar esa nacionalidad a ningún ciudadano que la disfrute en el presente o a prohibir el derecho a cambiarla, la Corte no encuentra que la misma esté formalmente en contradicción con el citado artículo 20 de la Convención. Aun cuando frente a hipótesis más complejas el artículo 20 ofrecería otras posibilidades de desarrollo, en el presente caso como ningún costarricense perdería su nacionalidad por efecto de la eventual aprobación de las reformas no hay campo para la infracción del párrafo primero. Igualmente a salvo queda el párrafo segundo de dicho artículo, puesto que en ninguna forma se afectaría el derecho de quien haya nacido en Costa Rica a ostentar la condición de nacional de ese país. Y, por último, habida cuenta de que la reforma no pretende privar de su nacionalidad a ningún costarricense ni prohibir o restringir su derecho a adquirir una nueva, tampoco puede considerarse que exista contradicción entre la reforma proyectada y el párrafo 3 del artículo 20.

43. Entre las propuestas de reforma hay una que, aunque no contradice directamente el artículo 20, sí plantea algunas cuestiones vinculadas con el derecho a la nacionalidad. Es la contenida en la moción de reforma al artículo 14 párrafo 4 del proyecto presentada por los diputados dictaminadores, según la cual, adquiere la nacionalidad costarricense

La persona extranjera que al casarse con costarricense pierda su nacionalidad y luego de estar casada dos años con costarricense y de residir durante ese mismo período en el país, manifiesta su deseo de adquirir la nacionalidad del cónyuge.

44. Sin entrar a considerar algunos aspectos del texto vinculados con el tema de la discriminación, que serán objeto de atención posterior (*cf. infra* capítulo IV), conviene destacar otros problemas que plantea la redac-

ción propuesta. Dicho texto, en efecto, contrasta en más de un punto con el artículo 14 párrafo 5 de la Constitución vigente y el artículo 14 párrafo 4 del proyecto, según los cuales:

Artículo 14.

Son costarricenses por naturalización:

...

5) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad o que manifieste su deseo de ser costarricense;

Artículo 14. Son costarricenses por naturalización:

...

4) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad o que luego de estar casada dos años con costarricense y de residir por el mismo período en el país, manifieste su deseo de adquirir nuestra nacionalidad.

Dichas disposiciones recogen el criterio de que la mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad, adquiere en forma automática la costarricense, y sólo agregan determinados requisitos cuando no se da el presupuesto de la pérdida automática de la anterior nacionalidad.

45. En cambio, en el texto propuesto por los diputados dictaminadores es evidente que se produce una transformación sustancial en el dispositivo legal que nos ocupa, porque entonces todas las condiciones que se exigen resultan acumulativas y deben cumplirse en su totalidad para que se produzca la naturalización.

46. La primera consecuencia de esta reforma, así planteada, sería que la persona extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad, se convertiría automáticamente en apátrida por un período de dos años, por lo menos, ya que mientras no completara ese tiempo de matrimonio no habría cumplido uno de los requisitos concurrentes y por lo tanto obligatorio para la naturalización. Cabe hacer la reflexión, además, que ni siquiera hay la seguridad de que ese período de apatridia sea únicamente de dos años, pues como hay también otro requisito concurrente, que es la residencia en el país por el mismo período, podría resultar que la persona extranjera se ausentara temporalmente por circunstancias sobrevenientes, en cuyo caso seguiría siendo apátrida por tiempo indeterminado, hasta completar todos los requisitos establecidos conforme a este proyecto en forma concurrente.

47. De otra parte, puede mencionarse también que en el texto examinado la pérdida automática de la nacionalidad es uno de los requisitos concurrentes para la naturalización por razón del matrimonio, lo que deja sin precisión especial la situación de los extranjeros que casen con costarricenses y cuyas legislaciones no establezcan dicha consecuencia.

48. En tal sentido, la disposición propuesta por los diputados dictaminadores no crearía apatridia por sí misma, sino que ésta sería, en verdad, efecto de la ley del país del cónyuge afectado, que lo haría perder su nacionalidad por haber casado con costarricense. De ahí que no pueda afirmarse que dicha propuesta contradiga directamente el artículo 20 de la Convención.

49. La Corte cree pertinente, con el único objeto de contribuir a la orientación de los órganos que conforme al derecho interno de Costa Rica deben decidir al respecto, pero sin entrar a citar ni enumerarlas exhaustivamente, mencionar algunas disposiciones de otros tratados referentes a estas materias, independientemente de si éstos han sido ratificados por Costa Rica, en cuanto reflejan tendencias existentes en el derecho internacional actual.

50. En efecto, la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada establece en su artículo 3o.:

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

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

51. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, dispone en su artículo 9o.:

Los Estados parte otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio, cambien automáticamente la nacionalidad de la

esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.

Sobre la discriminación: el principio de no discriminación y los artículos 1.1 y 24 de la Convención, noción de igualdad, discriminación legítima por motivos de razonabilidad y objetividad (distinción no discriminatoria por lazos históricos, culturales y otros para otorgar la nacionalidad), nacionalización de la mujer por matrimonio, un caso de discriminación en razón del sexo

52. Tanto las disposiciones del proyecto sometido a la interpretación de la Corte, como el propio texto constitucional vigente, contienen diferencias de tratamiento respecto a las condiciones de adquisición de la nacionalidad costarricense por naturalización. En efecto, los párrafos 2 y 3 del artículo 14 del proyecto establecen plazos distintos de residencia oficial como requisito para la adquisición de la nacionalidad, según el aspirante tenga o no la nacionalidad por nacimiento de otros países de Centroamérica, España e Iberoamérica. Por su lado, el párrafo 4 del mismo artículo dispone ciertas condiciones especiales de naturalización para “la mujer extranjera” que case con costarricense. Aun cuando, si bien con diferente entidad y sentido, esas distinciones están también presentes en el vigente artículo 14 de la Constitución, es necesario preguntarse si las mismas no constituyen hipótesis de discriminación, incompatibles con los textos pertinentes de la Convención.

53. El artículo 1.1 de la Convención, que es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, dispone la obligación de los Estados parte de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos “sin discriminación alguna”. Es decir, cualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es per se incompatible con la misma.

54. Por su lado el artículo 24 de la Convención establece

Artículo 24

Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Aunque las nociones no son idénticas y quizás la Corte tendrá en el futuro la oportunidad de precisar las diferencias, dicha disposición reitera en cierta forma el principio establecido en el artículo 1.1. En función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohíbe todo tratamiento discriminatorio de origen legal. De este modo la prohibición de discriminación ampliamente contenida en el artículo 1.1 respecto de los derechos y garantías estipulados por la Convención, se extiende al derecho interno de los Estados parte, de tal manera que es posible concluir que, con base en esas disposiciones, éstos se han comprometido, en virtud de la Convención, a no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias referentes a la protección de la ley.

55. La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.

56. Sin embargo, por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Ya la Corte Europea de Derechos Humanos basándose “en los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos” definió que sólo es discriminatoria una distinción cuando “ carece de justificación objetiva y razonable” [*Eur. Court H. R.*, Case “relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” (merits), judgment of 23rd July 1968, p. 34]. Existen, en efecto, ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia. Por el contrario, pueden ser un vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan como jurídicamente débiles. Mal podría, por ejemplo, verse una discriminación por razón de edad o condición social en los casos en que la ley limita el ejercicio de la capacidad civil a quienes, por ser

menores o no gozar de salud mental, no están en condiciones de ejercerla sin riesgo de su propio patrimonio.

57. No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despoticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana.

58. Si bien no puede desconocerse que las circunstancias de hecho pueden hacer más o menos difícil apreciar si se está o no en presencia de una situación como la descrita en el párrafo anterior, es también cierto que, partiendo de la base de la esencial unidad de la dignidad del ser humano, es posible apreciar circunstancias en que los imperativos del bien común puedan justificar un mayor o menor grado de distinciones que no se aparten de las consideraciones precedentes. Se trata de valores que adquieran dimensiones concretas a la luz de la realidad en que están llamados a materializarse y que dejan un cierto margen de apreciación para la expresión que deben asumir en cada caso.

59. En esa perspectiva, la Corte reitera el ya expresado señalamiento según el cual, a los efectos del otorgamiento de la naturalización, es el Estado que la concede el llamado a apreciar en qué medida existen y cómo deben apreciarse las condiciones que garanticen que el aspirante a obtenerla esté efectivamente vinculado con el sistema de valores e intereses de la sociedad a la que pretende pertenecer plenamente. En tal sentido, no puede ponerse en duda la potestad soberana de Costa Rica para resolver sobre los criterios que han de orientar el discernimiento o no de la nacionalidad a los extranjeros que aspiran a obtenerla, ni para establecer ciertas diferencias razonables con base en circunstancias de hecho que, por razones objetivas, aproximen a unos aspirantes más que a otros al sistema de valores e intereses de la sociedad costarricense.

60. A la luz de los criterios expresados, un caso de distinción no discriminatoria sería la fijación de requisitos menos exigentes en relación con

el tiempo de residencia para la obtención de la nacionalidad costarricense para los centroamericanos, iberoamericanos y españoles frente a los demás extranjeros. En efecto, no parece contrario a la naturaleza y fines del otorgamiento de la nacionalidad, facilitarla en favor de aquellos que, objetivamente, tienen con los costarricenses lazos históricos, culturales y espirituales mucho más estrechos, los cuales hacen presumir su más sencilla y rápida incorporación a la comunidad nacional y su más natural identificación con las creencias, valores e instituciones de la tradición costarricense, que el Estado tiene el derecho y el deber de preservar.

61. Menos evidente es la procedencia de la distinción que se hace en los párrafos 2 y 3 del artículo 14 del proyecto de reforma, entre los centroamericanos, iberoamericanos y españoles según lo sean por nacimiento o naturalización. En efecto, siendo la nacionalidad un vínculo que existe por igual en unos y otros, la diferenciación propuesta parece basarse en el lugar de nacimiento y no en la cultura del aspirante a obtener la nacionalidad. Sin embargo, las normas mencionadas podrían expresar más bien un grado de prevención respecto del rigor con el cual los otros Estados hubieran podido conceder su nacionalidad a quienes ahora aspiran a cambiarla por la costarricense y que en consecuencia no constituiría suficiente garantía de aproximación a los valores e intereses de la comunidad costarricense, el hecho de haber obtenido previamente la naturalización española o de otros países de Centroamérica o Iberoamérica. Ese criterio podría quizás ser discutido desde puntos de vista que la Corte no entrará a considerar, aunque resulta más difícil de comprender si se tienen en cuenta los otros requisitos que tendría que cumplir el aspirante según el artículo 15 del proyecto. Pero no puede concluirse que el proyecto contenga una orientación inequívocamente discriminatoria.

62. Esa conclusión de la Corte tiene especialmente en cuenta el margen de apreciación reservado al Estado que otorga la nacionalización sobre los requisitos y conclusiones que deben llenarse para obtenerla. Pero de ningún modo podría verse en ella una aprobación a la tendencia existente en algunas partes a restringir exagerada e injustificadamente el ámbito de ejercicio de los derechos políticos de los naturalizados. La mayoría de estas hipótesis, no sometidas por cierto a la consideración de la Corte, constituyen verdaderos casos de discriminación en razón del origen o del lugar de nacimiento que crean injustamente dos grupos de distintas jerarquías entre nacionales de un mismo país.

63. El proyecto de reforma, dentro de su marcada tendencia restrictiva, introduce también nuevos requisitos que han de cumplir quienes soliciten naturalizarse. El artículo 15 propuesto exige entre otras cosas que se demuestre saber “hablar, escribir y leer” el idioma español y que se rinda “un examen comprensivo acerca de la historia del país y sus valores”. Estas exigencias se sitúan, *prima facie*, dentro de la capacidad de apreciación reservada al Estado otorgante de la nacionalidad, respecto de cuáles han de ser y cómo deben valorarse las condiciones que garanticen la existencia de vínculos efectivos y reales que fundamenten la adquisición de la nueva nacionalidad. Desde esa perspectiva, no puede considerarse irrazonable e injustificado que se exija demostrar aptitud para la comunicación en la lengua del país, ni tan siquiera, aunque con menor claridad, que se llegue a exigir “hablar, escribir y leer” la misma. Lo mismo puede decirse del “examen comprensivo acerca de la historia del país y sus valores”. No obstante, la Corte no puede menos que advertir que, en la práctica, y dado el amplio margen para la evaluación que inevitablemente rodea a pruebas o exámenes como los requeridos por la reforma, tales procedimientos pueden llegar a ser vehículo para juicios subjetivos y arbitrarios, y a constituir instrumentos de políticas discriminatorias que, aunque no se desprendan directamente de la ley, podrían producirse como consecuencia de su aplicación.

64. El cuarto párrafo del artículo 14 del proyecto otorga ciertas consideraciones especiales para la obtención de la nacionalidad a “la mujer extranjera que case con costarricense”. En este aspecto, se mantiene la fórmula de la Constitución vigente, que establece la incidencia del matrimonio como determinante en el cambio de la nacionalidad solamente de la mujer y no del varón. Este criterio o sistema se ha basado en el llamado principio de la unidad familiar, que descansa en dos postulados: por una parte, la conveniencia de que todos los miembros de la familia ostenten la misma nacionalidad y, por la otra, la “potestas” paterna en relación con los hijos menores, por depender éstos normalmente del padre e inclusive la potestad marital que otorga facultades privilegiadas al marido, por ejemplo en lo referente a la autoridad para fijar el domicilio conyugal o para administrar los bienes comunes. De este modo, el privilegio femenino para la obtención de la nacionalidad se presenta como una consecuencia de la desigualdad conyugal.

65. En el primer tercio del presente siglo se inicia un movimiento contra estos principios tradicionales, tanto por el reconocimiento de la capacidad decisiva de la mujer, como por la difusión de la igualdad de los sexos dentro del concepto de la no discriminación por razón del mismo. Esta evolución, que se puede comprobar con un análisis de derecho comparado, encuentra su impulso determinante desde el plano internacional. En el ámbito americano, el 26 de diciembre de 1933, se celebró el Convenio de Montevideo sobre la Nacionalidad de la Mujer, que en su artículo 1 estableció: “No se hará distinción alguna, basada en el sexo, en materia de nacionalidad, ni en la legislación ni en la práctica” [“Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo, 3-26 diciembre 1933”]. En Conferencias Internacionales Americanas, 1889-1936. Washington, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938, p. 452]. También el Convenio sobre Nacionalidad suscrito en la misma fecha, en Montevideo igualmente, determinó en su artículo 6: “Ni el matrimonio ni su disolución afectan a la nacionalidad de los cónyuges o de sus hijos” [*Idem*, p. 454]. Por su parte, la Declaración Americana en su artículo II estableció: “Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los deberes y derechos consagrados en esta Declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”. Estos mismos principios han sido incorporados en el artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas y en el artículo 3.j) de la Carta de la OEA.

66. En esa tendencia se inscribe lo dispuesto en el artículo 17.4 de la Convención, según el cual

Los Estados partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

Concordando esta disposición con la norma general que establece la igualdad ante la ley, según el artículo 24, y la prohibición de toda discriminación en razón de sexo prevista en el artículo 1.1, puede establecerse que este artículo 17.4 es la aplicación concreta de tales principios generales al matrimonio.

67. En consecuencia, la Corte interpreta que no se justifica y debe ser considerada como discriminatoria la diferencia que se hace entre los cónyuges en el párrafo 4 del artículo 14 del proyecto para la obtención de la nacionalidad costarricense en condiciones especiales por razón del matrimonio. En este aspecto, sin perjuicio de otras observaciones que se hicieron al texto de la resolución propuesta por los diputados dictaminadores, [*cfr. supra*, párrafos núms. 45 *et seq.*], ésta expresa el principio de igualdad conyugal y, en consecuencia, se adecua mejor a la Convención. Según ese proyecto tales condiciones serían aplicables no sólo a la mujer extranjera” sino a toda “persona extranjera” que case con costarricense.