uah / Facultad de Derecho
Universidad Alberto Hurtado

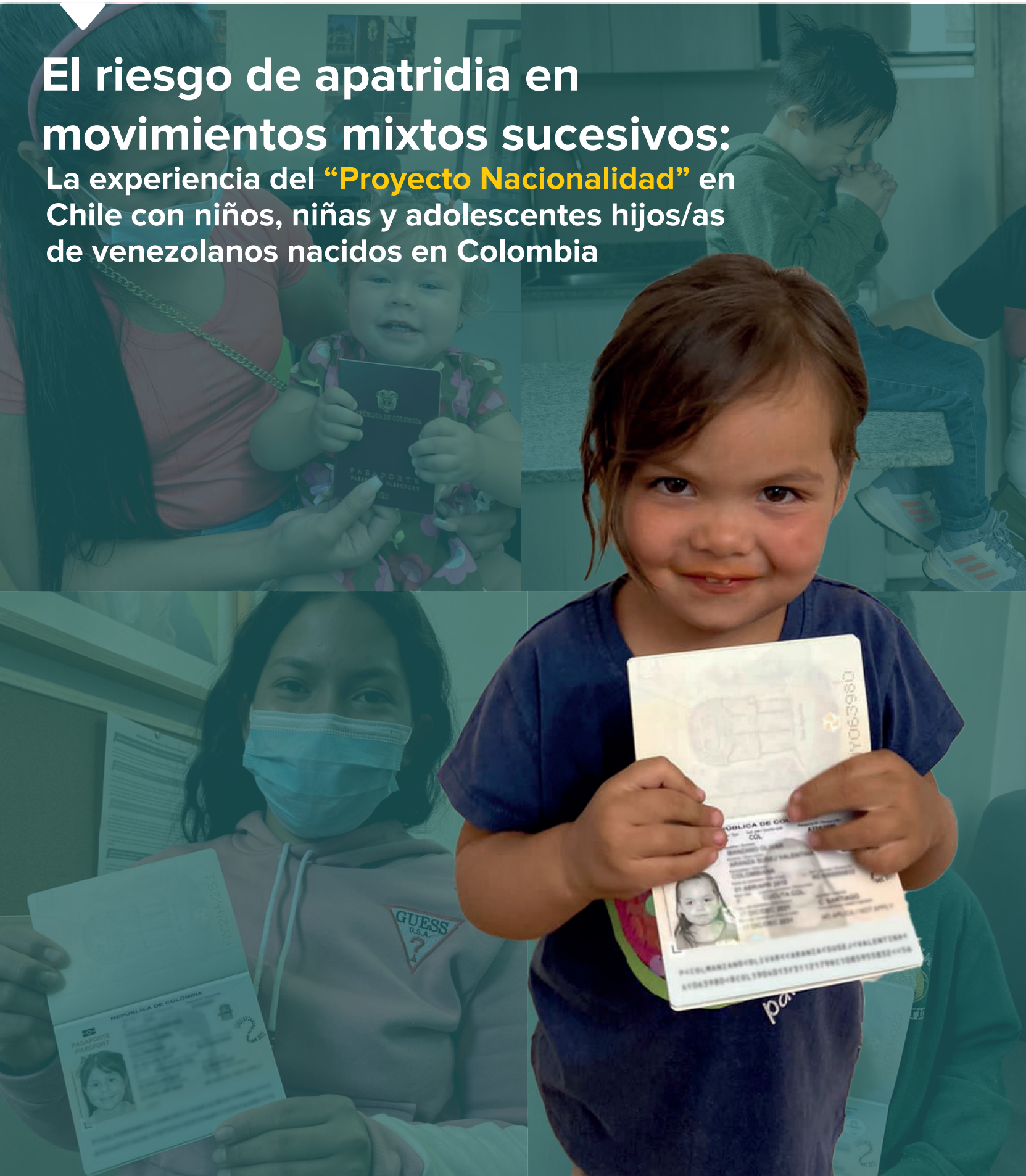
PROYECTO NACIONALIDAD

Apoyado por:

UNHCR ACNUR
La Agencia de la ONU para los Refugiados

El riesgo de apatridia en movimientos mixtos sucesivos:

La experiencia del "Proyecto Nacionalidad" en Chile con niños, niñas y adolescentes hijos/as de venezolanos nacidos en Colombia



El riesgo de apatridia en movimientos mixtos sucesivos: La experiencia del "Proyecto Nacionalidad" en Chile con niños, niñas y adolescentes hijos/as de venezolanos nacidos en Colombia

uah / Facultad de Derecho
Universidad Alberto Hurtado

PROYECTO NACIONALIDAD

Apoyado por:

UNHCR ACNUR
La Agencia de la ONU para los Refugiados

Autoras:
Ana María Moreno Sáchica. Abogada y Consultora en asuntos de Migración y Protección Internacional.
Macarena Rodríguez Atero. Abogada y Directora de la Clínica Jurídica de Atención a Migrantes, Universidad Alberto Hurtado.
Con el apoyo de:
Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
Coordinador:
Vicente Rodríguez
Fotografías
ACNUR
Archivo personal autoras
Edición
Agosto 2023

Contenido

I. Introducción	4
II. Definiciones	6
III. Metodología	8
IV. Estándares del sistema interamericano: Derecho a la nacionalidad / falta de documentación y riesgos de apatridia	9
V. ¿Cuál es el problema identificado?	13
i. Iniciativa “Primero la Niñez”: Un paso adelante para reducir la apatridia en Colombia	14
ii. Riesgo de apatridia: Restricción de la aplicación consular de la medida “Primero la Niñez”	18
iii. Aprendizaje previo: El caso de Chile y el programa “Chile Reconoce”	19
VI. ¿Cómo abordar el problema? Implementación del “Proyecto Nacionalidad” Colombia	20
i. Primera Etapa: Piloto	22
ii. Segunda Etapa: Colaboración desde el Gobierno colombiano a través de la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante de la Presidencia de la República de Colombia	22
iii. La implementación del “Proyecto Nacionalidad” Colombia en diez pasos	24
iv. Desafíos a considerar	28
VII. En la voz de las personas involucradas	30
VIII. Estadísticas de la población afectada	36
IX. Conclusiones, desafíos y recomendaciones	38

I. INTRODUCCIÓN

El masivo y sostenido movimiento de personas venezolanas hacia distintos países de América del Sur, en condiciones de extrema precariedad, pobreza e inseguridad, ha tenido, sin lugar a dudas, un alto impacto en sus vidas y en las de sus familias. Una de esas consecuencias, es la apatridia o el riesgo de apatridia en que hoy se encuentran muchos niños, niñas y adolescentes (NNA) nacidos en los trayectos o en los países de destino, en Latinoamérica y el Caribe.

Esto ocurre porque el derecho a la nacionalidad por el nacimiento en un país *(ius soli)* se ve impedido u obstaculizado por: a) barreras informales o prácticas que operan en los hechos, como la condición jurídica irregular de los padres, su falta de documentos de identidad, la inestabilidad e inseguridad en las que se encuentran, la minoría de edad, el desconocimiento de la normativa de cada país, etc. y b) otras barreras formales o legales producidas por la existencia de normas de nacionalidad que establecen alguna restricción en la aplicación e interpretación de derecho a la nacionalidad por *ius soli*. En este último caso se encuentran, por ejemplo, Aruba, Curacao, Colombia, Chile y República Dominicana.

En específico, el problema de los hijos/as de venezolanos/as nacidos en Colombia se deriva de: a) la imposibilidad de acceder a la nacionalidad por nacimiento en Colombia por las restricciones existentes para adquirirla vía *ius soli*, sumado a b) la inviabilidad de iniciar el trámite de derecho de opción para adquirir la nacionalidad venezolana, así como la confirmación de ésta vía *ius sanguinis*[1]. En algunos casos esta dificultad se da por la imposibilidad de los padres de cumplir con los requisitos exigidos para hacer el registro de sus hijo/as, o, en el caso de Colombia, debido a la ausencia de representación consular, lo cual constituye un escenario prolífico para que niños y niñas, hijos/as de venezolanos/as, se encuentren apátridas o en riesgo de apatridia[2] y con ello se vean severamente afectados en sus derechos, en especial en su derecho a la nacionalidad, identidad jurídica[3], salud, educación, así como a contar con un estatus regular en el país donde residen.

1 La Constitución venezolana y la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía establecen que la nacionalidad venezolana se adquiere automáticamente cuando la persona nace en el territorio de Venezuela, independientemente de la nacionalidad o condición migratoria de los padres, y también cuando la persona nace en el extranjero, si ambos padres son venezolanos de nacimiento. Sin embargo, cuando una persona nace en el extranjero y sólo uno de los padres es venezolano por nacimiento o por naturalización, la adquisición de la nacionalidad depende del ejercicio del derecho de opción. Esto significa que la nacionalidad se adquiere a través de un modo no automático. En tal caso, la persona no es considerada como nacional, pero tiene derecho a adquirir la nacionalidad venezolana, sujeto a fijar su residencia en el país o declarar su voluntad de adquirirla en los consulados o dentro del territorio nacional.

2 "Cuando la persona enfrenta serias dificultades para probar el hecho de su nacimiento en Venezuela o en el país receptor y no puede obtener la documentación legalmente requerida para probarla, podría enfrentar riesgos de apatridia, si las autoridades competentes dudan sobre el vínculo de nacionalidad. Cuando las barreras legales o prácticas se convierten en insuperables, la persona podría demostrar -en un grado razonable- que es apátrida, debido a que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado. Estas dificultades pueden ser particularmente serias cuando el niño nace en un país de tránsito (ej. Colombia), donde no es registrado al nacer, y luego continúa la migración en forma irregular hasta el país receptor (ej. Argentina)". "Apatridia, riesgos de apatridia y problemas documentales asociados a las dificultades para probar la nacionalidad en el contexto del flujo de personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela", ACNUR, Juan Ignacio Mondelli, 13 de Noviembre 2018, https://www.refworld.org.es/docid/63f007cf4.html

3 En ausencia de una definición acordada a nivel internacional, se utiliza aquí el término "identidad jurídica" para referirse al reconocimiento de un individuo como persona ante la ley. El reconocimiento de la identidad jurídica, a menudo, depende de que una persona posea documentos válidos de identidad jurídica o de otras formas de comprobante de identidad jurídica. Más detalle en "Guía para trabajadores comunitarios: como documentar la nacionalidad y otras formas de identidad jurídica". Namati, 2019, https://namati.org/wp-content/uploads/2019/02/GUI%CC%81A-PARA-TRABAJADORES-COMUNITARIOS-CO%CC%81MO-DOCUMENTAR-LA-NACIONALIDAD-Y-OTRAS-FORMAS-DE-IDENTIDAD-JURI%CC%81DICA.pdf

El presente informe se elabora a partir de la identificación por parte de la Clínica Jurídica de la Universidad Alberto Hurtado, a través del ‘’Proyecto Nacionalidad” Colombia, de las dificultades para obtener la documentación que confirma la nacionalidad colombiana por parte de niños y niñas, hijos de personas venezolanas que han llegado a Chile como parte de movimientos sucesivos, luego de su nacimiento en Colombia.

El reporte comprende una revisión de los principales estándares de derechos humanos en materia de nacionalidad, registro de nacimiento, falta de documentación que prueba la nacionalidad y riesgo de apatridia, y luego una descripción del problema que se ha reconocido en los movimientos sucesivos de personas venezolanas que han llegado a Chile con hijos e hijas nacidas durante su permanencia en Colombia: en especial, el riesgo de apatridia en que se encuentran ante la imposibilidad práctica de acceder a la documentación que acredite su nacionalidad colombiana o bien, que la confirme desde Chile.

Igualmente, se detalla la manera en que se desarrolla el ‘’Proyecto Nacionalidad’’, para contribuir a la creación de una práctica innovadora que aporte a la formulación de políticas públicas sensibles a la protección en contextos similares. En este ámbito, se efectúa una sistematización de algunas experiencias de familias venezolanas, de los actores clave de la sociedad civil y de servicios públicos que trabajan con esta población y por la autoridad registral en Colombia.

Finalmente, el informe da cuenta de las conclusiones, recomendaciones y desafíos pendientes en torno al trabajo realizado.

II. DEFINICIONES

Para comprender de mejor manera la situación expuesta en este informe, es útil conocer o precisar algunas definiciones respecto de ciertos conceptos[4]:

Certificado de nacimiento: Documento probatorio del registro de nacimiento y existencia de una persona, a través del cual se derivan otra serie de documentos de identificación. Establece la identidad legal de una persona al nacer, e incluye como variantes mínimas, el número del acta; nombres y apellidos; fecha y lugar de nacimiento; el nombre, lugar de nacimiento y nacionalidad de los padres. También se le conoce como acta de nacimiento o partida de nacimiento y particularmente en Colombia se le denomina Registro Civil de Nacimiento.

Documento de identidad: Documentos físicos, certificados digitales, números de identidad o credenciales que son prueba de la identidad legal y única de la persona. Esto incluye los documentos de identificación que prueban la nacionalidad (certificado de nacimiento, cédula de identidad o DNI, pasaporte del país de nacionalidad). Los documentos de identidad que prueban la nacionalidad se diferencian de los documentos de identidad que acreditan el estatuto migratorio de la persona (carné de persona refugiada, solicitante de asilo, permisos de residencia).

Inscripción oportuna de nacimiento: Inscripción realizada dentro del plazo establecido por la regulación interna para informar y lograr registrar ante la autoridad registral el acaecimiento de un nacimiento.

Inscripción tardía de nacimiento: Inscripción realizada ante la autoridad registral una vez expirado el plazo establecido en la regulación interna para la inscripción oportuna de un nacimiento.

Nacionalidad: Es un derecho humano fundamental contenido en una serie de instrumentos internacionales que se identificarán más adelante. La nacionalidad se puede definir como el vínculo jurídico entre el individuo y el Estado. A menudo, se determina este vínculo sobre la base del nacimiento en el territorio (*ius soli*) o la descendencia de un nacional (*ius sanguinis*), definido por los criterios del Estado para la adquisición de la nacionalidad.

Nacionalidad indeterminada: En estas situaciones las autoridades podrían dudar si la persona es nacional o extranjera. Se usa este término como una expresión general para la clasificación de la condición de la nacionalidad como “desconocido”, “indeterminado” o “bajo investigación”.

Notificación del nacimiento: Procedimiento mediante el cual las autoridades sanitarias anuncian que se ha producido un nacimiento. Dicha notificación contiene información básica sobre la identidad de la persona que dio a luz, así como información estadística del recién nacido. Se lo conoce también como Certificado de Nacido Vivo o Parte Clínico de Nacimiento. Este documento resulta necesario para posteriormente proceder al registro de nacimiento.

4 Para este apartado, se utiliza como referencia el Estudio Regional sobre Inscripción tardía de nacimientos, otorgamiento de documentos de nacionalidad y apatridia, ACNUR, OEA, Diciembre 2020, Págs. 14-15

Registro de nacimiento: Es el acto jurídico de asentar por primera vez, ante el Registro Civil (o Registrador Civil), el nacimiento de una persona ocurrido en territorio nacional o bien en el extranjero cuando tenga filiación con padre o madre nacional. El registro de nacimiento es continuo, permanente y universal, y hace referencia a la existencia y características de un nacimiento. Contiene información esencial para probar el vínculo de la persona inscrita con el Estado, del lugar de nacimiento, así como con el Estado de la nacionalidad de los padres.

Riesgo de apatridia: No existe una definición internacional de riesgo de apatridia. Su significado tampoco es entendido de manera uniforme por quienes la utilizan. Para el ACNUR, existe riesgo de apatridia cuando las personas se topan con dificultades para probar que poseen vínculos de nacionalidad con un Estado.

Persona apátrida: Toda persona que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación de acuerdo con la definición del Art. 1.1 de la Convención de 1954.

Movimientos mixtos: Se refieren a situaciones en las que varias personas viajan juntas, generalmente de manera irregular, utilizando las mismas rutas y medios de transporte, pero por diferentes motivos. Las personas que viajan como parte de movimientos mixtos tienen diferentes necesidades y perfiles y pueden incluir a personas solicitantes de la condición de refugiado, personas refugiadas, apátridas, personas objeto de trata, menores no acompañados o separados, y migrantes en situación irregular.

Movimientos sucesivos irregulares de refugiados y solicitantes de asilo: Movimiento irregular de refugiados o solicitantes de asilo desde el país donde ya han encontrado protección con el fin de solicitar asilo o asentamiento en otro país.

III. METODOLOGÍA

Para el desarrollo de este informe se utilizó una metodología mixta que incluye revisión y análisis de fuentes primarias y secundarias. Las primarias corresponden a entrevistas semi estructuradas con diversos actores clave, principalmente autoridades, funcionarios de servicios públicos y organizaciones de la sociedad civil, y de entrevistas con mujeres que han sido beneficiarias del "Proyecto Nacionalidad" y que viven actualmente en Chile.

En el caso de las personas beneficiarias, se utiliza un cuestionario semi estructurado que incluye información general de identificación y luego siete preguntas relacionadas con el objetivo del "Proyecto Nacionalidad", que buscan recabar información cualitativa sobre lo que significa, en la práctica y de manera directa, no contar con un documento que compruebe la nacionalidad de un niño, niña o adolescente (NNA), particularmente en contextos de movimientos secundarios y de alta precariedad. Las entrevistas se realizan garantizando la confidencialidad de los datos personales, pues muchas madres y padres se encuentran en situación jurídica irregular en Chile, por lo que sus opiniones se presentan de manera anonimizada.

El uso de fuentes secundarias comprendió la revisión de literatura académica reciente, documentos de trabajo y los principales textos disponibles sobre nacionalidad y protección de personas apátridas, la normativa nacional y convenciones internacionales aplicables en este caso, así como datos disponibles de los servicios públicos referentes a movimientos mixtos, registro e inscripciones de nacimiento.

IV. ESTÁNDARES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: NACIONALIDAD, FALTA DE DOCUMENTACIÓN Y RIESGOS DE APATRIDIA[5]

De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), millones de personas alrededor del mundo son apátridas, es decir, no son consideradas como nacionales suyos por ningún Estado conforme a su legislación.

Frecuentemente, las personas en esta situación ven limitado el acceso a la inscripción de nacimiento, a la documentación de identidad, a la salud, al empleo legal, a la propiedad, a la participación política, a la libertad de circulación, entre otros derechos. Por este motivo, el derecho a la nacionalidad, su protección y conservación han sido incorporadas en un importante número de instrumentos y tratados sobre derechos humanos[6], de los que Chile y Colombia son parte.

Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) proclamó el derecho de todas las personas a tener una nacionalidad, y a que nadie sea privado arbitrariamente de la misma, ni del derecho a cambiarla[7].

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989, establece el derecho a la identificación de todo niño o niña, el derecho a adquirir una nacionalidad[8] y la obligación de los Estados parte de velar por la aplicación de estos derechos[9].

De igual forma, la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 (Convención de 1961), establece normas sobre la adquisición, renuncia, pérdida y privación de la nacionalidad, con el objetivo de ayudar a prevenir y reducir la apatridia, señalando que los Estados pueden establecer los requisitos y modalidades que estimen más apropiados para la adquisición de su nacionalidad, siempre que aseguren que su legislación, políticas y prácticas internas sobre nacionalidad prevengan y reduzcan la apatridia, y brinden a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley sin discriminación respecto al derecho a la nacionalidad[10].

5 Para este apartado, se utilizan como referencia el documento de trabajo "Derecho a la nacionalidad y la prevención y resolución de la apatridia", ACNUR y UNICEF, Diciembre de 2021, el documento "Notas sobre nacionalidad y apatridia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" de Juan Ignacio Mondelli, publicado en el Curso de Derecho Internacional de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, OEA, Río de Janeiro, Brasil, 2017 y el Estudio Regional sobre Inscripción tardía de nacimientos, otorgamiento de documentos de nacionalidad y apatridia, ACNUR, OEA, Diciembre 2020.

6 ACNUR, UNICEF, Derecho a la nacionalidad y la prevención y resolución de la apatridia, Diciembre 2021. https://www.unicef.org/chile/media/6611/file/derecho%20a%20la%20nacionalidad.pdf

7 Ibid. pág. 5

8 Artículo 7: 1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. 2. Los Estados Parte velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

9 Artículo 8: 1. Los Estados Parte se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas. 2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Parte deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

10 ACNUR, Convención para Reducir los Casos de Apatridia, 30 de agosto de 1961, https://www.refworld.org.es/cgi-bin/ texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47160ea62 de 1961

A su turno, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha entendido que los Estados al ratificar la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), la CDN o inclusive el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), "se obligan a garantizar que los niños o niñas nacidos en su territorio adquieran automáticamente la nacionalidad del Estado en que nacen, si de otro modo fueran apátridas"[11].

Por lo tanto, "las normas internas que otorgan la nacionalidad automáticamente por el simple nacimiento en el territorio sin limitaciones se encuentran en línea con la Convención de 1961, la CADH y la CDN"[12], en consideración a que impiden la ocurrencia de apatridia.

La mayoría de los países en la región han regulado el otorgamiento de la nacionalidad a través de un sistema mixto, que combina el principio de *ius soli* y el de *ius sanguinis*, lo que ha contribuido a prevenir y reducir la apatridia en forma significativa, sin embargo, en el caso de tres de los cinco países de la región que restringen la aplicación del *ius soli* "Chile, Colombia y República Dominicana contemplan restricciones adicionales basadas en la condición jurídica de los padres en el territorio (ej. necesidad de contar con domicilio, situación migratoria regular o no estar en tránsito). **La interpretación y aplicación de tales normas ha sido problemática, por distintas razones, y ha derivado en situaciones de apatridia o riesgos de apatridia"**[13]. (Destacado Propio)

Refugiados y migrantes venezolanos realizando largos viajes en busca de seguridad y estabilidad. © UNHCR/Nicolo Filippo Rosso

11 ACNUR, UNICEF, Op. Cit.

12 Ibid. pág. 7

13 Ibid. pág.7

La Corte IDH también da cuenta de la evolución que ha existido respecto a la concepción del derecho a la nacionalidad, desde una doctrina clásica donde era entendida como "un atributo que el Estado otorgaba a sus súbditos, siendo el Estado quien tenía la prerrogativa exclusiva de regular la nacionalidad y determinar quiénes eran sus nacionales" a ser concebida en la actualidad, como un derecho humano, que impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados para regular la nacionalidad, y que son fijados por el derecho internacional para proteger los derechos humanos[14].

En este sentido, es preciso tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 20.2 de la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH, si no existe certeza sobre el hecho que el niño o niña nacido en su territorio no resultase apátrida, el Estado tiene la obligación de concederle automáticamente la nacionalidad para evitar la apatridia.[15]

Ahora bien, en el análisis para determinar que una persona tiene derecho a otra nacionalidad, es preciso verificar si existen barreras de orden práctico para probar dicha nacionalidad, debido a dificultades de acceso a la documentación que confirma la titularidad de la nacionalidad del país donde ocurrió el nacimiento.

Bajo el entendido de la Corte IDH, "en el caso de los niños y niñas que nacen apátridas la obtención de un certificado de nacimiento es esencial para probar el hecho de su nacimiento en determinado Estado". El hecho de haber nacido en el territorio de un Estado, parte de la CADH o de la Convención de 1961, es lo único que debe probarse para adquirir la nacionalidad del Estado de nacimiento en los casos de los niños y niñas que no tienen derecho a adquirir otra nacionalidad[16].

Por consiguiente, según los lineamientos de la Corte IDH y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), es evidente el vínculo que existe entre la falta de inscripción de nacimiento y la obtención de documentación que permite probar el lugar de nacimiento e identidad de los padres y, por consiguiente, adquirir o confirmar la nacionalidad. La falta de registro de nacimiento puede generar riesgo de apatridia al no poder probarse el lugar del mismo, así como la identidad de los padres. "El registro de nacimiento es esencial para la confirmación o adquisición de la nacionalidad, según sea el caso. Su omisión podría eventualmente causar riesgo de apatridia o apatridia"[17].

Los casos que se relatan en este informe corresponden a NNA, hijos de personas venezolanas, nacidos en Colombia y que fueron beneficiarios de la medida "Primero la Niñez", que han salido hacia otros países como parte de los movimientos mixtos de la región[18] y que, eventualmente, se desplazaron de manera sucesiva hacia Chile, encontrándose en riesgo de apatridia, porque si bien el Estado colombiano les concedió la nacionalidad colombiana de forma automática, no cuentan con los documentos para comprobarla.

14 Corte IDH, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización, Opinión Consultiva OC-4/84, 19 de enero de 1984, Serie A No. 4. 16, párr. 32 y 33

15 Ibid. pág. 6

16 Corte IDH. Casos de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia 8 de septiembre del 2005. Serie C. No. 130. Párr. 15

17 ACNUR, OEA, Estudio Regional sobre Inscripción tardía de nacimientos, otorgamiento de documentos de nacionalidad y apatridia. Diciembre 2020, Pág. 18

18 Los movimientos mixtos se refieren a situaciones en las que varias personas viajan juntas, generalmente de manera irregular, utilizando las mismas rutas y medios de transporte, pero por diferentes motivos.

> **“La imposibilidad de acceder a la documentación que demuestre su nacionalidad colombiana u otra que permita confirmarla vía consular en otros países de la región, se asimila en la práctica a no tener la nacionalidad. Este reto se agrava para los NNA que nacieron en Colombia y se trasladaron a un tercer país sin certificado o acta de nacimiento”.**

En la práctica, pese a que Colombia dio plena aplicación a la salvaguarda prevista en el artículo 20.2 de la CADH y el artículo 1.1 de la Convención de 1961 para prevenir la apatridia de los NNA nacidos en su territorio hijos/as de padres venezolanos, en algunos de estos casos la imposibilidad de acceder a la documentación que demuestre su nacionalidad colombiana u otra que permita confirmarla vía consular en otros países de la región, se asimila en la práctica a no tener la nacionalidad. Este reto se agrava para los NNA que nacieron en Colombia y se trasladaron a un tercer país sin certificado o acta de nacimiento.

En este sentido, se resalta que “por sí sola, la falta de inscripción de nacimiento no convierte a una persona en apátrida. Sin embargo, una persona puede estar en riesgo de apatridia si se le dificulta seriamente probar que tiene vínculos con el Estado de su nacionalidad (de ius soli o ius sanguinis) (Destacado propio). La falta de la inscripción de nacimiento y consecuentemente del certificado de nacimiento puede crear tal riesgo”[19]. Si bien es cierto que la mayoría de los casos fueron registrados al nacer, contaban con un acta de nacimiento con la nota “No válido para demostrar nacionalidad”.

19 15: 15Ibid. Pág. 6

V. ¿CUÁL ES EL PROBLEMA IDENTIFICADO?

De acuerdo con cifras de la plataforma R4V[20], para diciembre de 2022 más de siete millones de personas refugiadas y migrantes procedentes de Venezuela han abandonado su país de origen, y más de cinco millones han sido recibidos en distintos países de la región sudamericana[21].

Colombia ha sido el principal país de destino y de tránsito de este flujo. Estimaciones de Migración Colombia sugieren que, para febrero de 2022, al menos 2.4 millones de personas provenientes de Venezuela, con ánimo de permanencia, se encuentran en el país[22]. Sólo durante el período de enero a octubre de 2019, al menos 753.433 personas provenientes de Venezuela transitaron por Colombia con rumbo a Panamá y Ecuador y, desde allí, hacia otros países de la región[23].

Así, Colombia ha enfrentado principalmente a partir del año 2015 y con dimensiones sin precedentes en su historia, un flujo masivo de personas venezolanas, incluyendo mujeres en estado de embarazo o cuyo embarazo se inicia estando ya en el país. A la profunda crisis económica con consecuencias de pobreza y necesidad extrema, la violencia social y política y el desmantelamiento de la institucionalidad en Venezuela, se suma la falta de atención y cuidados pre y postnatales, como parte de las razones para que sus hijos nazcan en Colombia[24].

Frontera Colombia Venezuela. © UNHCR/Hélène Caux

20 La Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V) conformada por más de 200 organizaciones (incluyendo Agencias ONU, sociedad civil, organizaciones religiosas y ONGs, entre otras) que coordinan sus esfuerzos bajo el Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela (RMRP por sus siglas en inglés) en 17 países de América Latina y el Caribe.

21 7.131.435 migrantes y refugiados venezolanos. R4V – Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, diciembre 2022 - https://r4v.info/es/situations/platform#

22 2.477.588 total de personas venezolanas en Colombia con corte al 28 de febrero de 2022, según información publicada por Migración Colombia en julio de 2022. https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte28-de-febrero-de-2022.

23 Según información publicada por Migración Colombia, en el documento CONPES 3950 del 23 de noviembre 2018, mediante el cual se adoptó la "Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela".

24 Causas de la migración forzada de Venezuela a Colombia, Felipe Andrés Aliaga Sáez, July 2021 in Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña.
https://revistas.unphu.edu.do/index.php/aula/article/view/180/212#:~:text=Los%20principales%20campos%20de%20significado,del%20dinero%20y%20de%20ingresos.

i. La medida Primero la Niñez: Un paso adelante para reducir la apatridia en Colombia

De acuerdo con la Constitución colombiana, se reconoce la nacionalidad por nacimiento en el territorio a los hijos e hijas de padres extranjeros, siempre que alguno de ellos se encuentre domiciliado en el país[25].

Si bien el domicilio es entendido como la residencia acompañada del ánimo de permanecer en el lugar[26], la autoridad registral colombiana consideró que, para efectos de la nacionalidad por nacimiento, sólo residían en el país aquellos extranjeros que contaban con alguna de las visas que específicamente se mencionan como habilitantes para cumplir con el requisito de domicilio, de acuerdo con concepto elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia al respecto[27].

Por lo tanto, los NNA nacidos en territorio colombiano hijos/as de padres venezolanos en condición jurídica irregular o con Permisos Especiales de Permanencia (PEP)[28], no eran reconocidos como colombianos por nacimiento, porque sus padres no se encontraban domiciliados en Colombia. A modo de ejemplo, para 2018, más de un millón de personas venezolanas se encontraban en territorio colombiano, de las cuales, más de 400.000 se encontraban en condición migratoria irregular[29].

En este sentido, se advierte que la interpretación sobre el requisito constitucional de domicilio, entendido en los términos de la autoridad registral de Colombia, constituye una barrera en la aplicación e interpretación de la norma, que impide la adquisición de la nacionalidad colombiana para los hijos e hijas de extranjeros en Colombia que no cumpliesen con cierto tipo de visa, en virtud del principio del *ius soli*. Así, no basta con el hecho del nacimiento del niño o niña en el territorio para ser reconocido como colombiano, sino que se establece como requisito adicional, que se demuestre el domicilio de alguno de los padres extranjeros en el territorio al momento del nacimiento por medio de una lista taxativa de visas.

Por consiguiente, tal requisito debe ser cumplido de acuerdo con las previsiones establecidas por vía administrativa por la autoridad registral, la que, hasta diciembre de 2022, había hecho una interpretación restringida del concepto de domicilio, desconociendo otros medios de prueba para demostrar la residencia acompañada del ánimo de permanencia (en los términos del Código Civil colombiano), como serían los Permisos Especiales de Permanencia para personas venezolanas o el Permiso por Protección Temporal (PPT) expedido en virtud del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, (ETPV)[30]. Es así como la interpretación restrictiva del requisito del domicilio ha derivado en el surgimiento de nuevos casos de apatridia o riesgo de apatridia en Colombia.

De acuerdo al ACNUR[31], la interpretación restrictiva del concepto de domicilio contenida en la Circular Única de Registro Civil e Identificación[32], “no es compatible con la formulación en el Código Civil de Colombia, ni con la interpretación del Tribunal Constitucional y aumenta el riesgo de apatridia”.

En este sentido, recomienda una “interpretación flexible y amplia del requisito constitucional de ‘domicilio’ con alcance general”, a efecto de que “los niños y niñas nacidos en territorio nacional de padres extranjeros que hayan establecido su residencia en el país y tengan ánimo de permanencia, según lo

25 Constitución Política de Colombia, 4 de julio de 1991, artículo 96, Numeral 1, literal a.

26 El Código Civil Colombiano establece que el domicilio consiste en la residencia acompañada, real o presuntivamente del ánimo de permanecer en ella. La Ley 43 de 1993, que establece las normas de adquisición de la nacionalidad colombiana, alude a la definición del domicilio prevista en el Código Civil Colombiano, como requisito para la adquisición de la nacionalidad colombiana por nacimiento.

27 La Circular 168 de 2017 de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia señalaba que de conformidad con lo dispuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores, solo la Visa de Migrante (tipo “M”) o Visa de Residente (tipo “R”) se otorgan al extranjero que desee ingresar y/o permanecer en el territorio nacional con la intención de establecerse, por lo que únicamente a partir de esos estatus migratorios se podía presumir domicilio.

28 Creados mediante Resolución 5797 del 27 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

29 Según información publicada por Migración Colombia, en el documento CONPES 3950 del 23 de noviembre 2018, mediante el cual se adoptó la “Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela”.

30 Creado mediante Decreto 216 del 1 de marzo de 2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

31 ACNUR, Observaciones de ACNUR ante la Corte Constitucional de la República de Colombia en respuesta al Oficio OPTB – 1443/19, Expedientes T-7.206.829 y T-7.245.483 AC. Julio 2019. pp. 9-10. http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/5dcc104a4.html

32 Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. Modificación Circular Única de Registro Civil e Identificación. 18 de Noviembre, 2018. Pág. 53-56.

estipulado en el Código Civil, puedan adquirir la nacionalidad colombiana al nacer. El estatus migratorio de los padres no puede ser una condición para el otorgamiento de la nacionalidad por el Estado. Su calidad migratoria no puede constituir, de ninguna forma, una justificación para privar al niño o niña del derecho a una nacionalidad”[33].

Según datos oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia del año 2019, sólo entre el mes de enero de 2015 y junio de 2019, había más de 24.000 niños y niñas, nacidos y registrados en Colombia, hijos e hijas de padres venezolanos, sin nacionalidad colombiana. En todos estos casos, aun cuando fueron registrados al nacer en Colombia, el acta de inscripción de nacimiento llevaba una anotación que indicaba que no servía como prueba de la nacionalidad, porque no se cumplía, por parte de los padres, con la condición de domiciliado[34].

“Sólo entre el mes de enero de 2015 y junio de 2019, había más de 24.000 niños y niñas, nacidos y registrados en Colombia, hijos e hijas de padres venezolanos, sin nacionalidad colombiana.”

Durante esos años comienza a aumentar la preocupación en Colombia, ya que si bien, en teoría, se reconoce la adquisición tanto automática como no automática de la nacionalidad venezolana a los hijos de padres venezolanos nacidos en el exterior, en la práctica, las dificultades que enfrentan esos padres para realizar la inscripción del nacimiento de sus hijos en el registro consular respectivo, con fines de confirmar o adquirir la nacionalidad venezolana, son de tal complejidad, que impiden acceder de forma efectiva a la nacionalidad venezolana, aun cuando tienen este derecho, según la normativa de nacionalidad venezolana y en consecuencia, se encuentran en un evidente riesgo de apatridia, principalmente debido a que para la fecha las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela estaban suspendidas.

De acuerdo con lo expresado en los fundamentos de la Resolución 8470 de 2021[35] expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, las autoridades consulares venezolanas, exigían “requisitos indispensables para efectuar la inscripción de nacimiento como venezolanos, que resultan de difícil obtención, sino imposible, en razón de la situación migratoria de los padres, lo que se constituye en la práctica, como obstáculos insuperables para garantizar el derecho a la nacionalidad de las niñas y niños nacidos en Colombia”[36].

Con posterioridad al cierre de las oficinas consulares venezolanas en Colombia, en razón del rompimiento de relaciones diplomáticas entre los dos países, en el año 2019 se extinguió la única posibilidad al menos formal, para la inscripción de esos NNA como venezolanos por la vía consular y se evidenció aún más, por la dificultad de sus padres de retornar a su país para realizar dicha inscripción.

33 ACNUR, Observaciones de ACNUR ante la Corte Constitucional de la República de Colombia en respuesta al Oficio OPTB – 1443/19, Expedientes T-7.206.829 y T-7.245.483 AC, Julio 2019. Pág. 9-12. http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/5dcc104a4.html

34 En Colombia el término registro civil de nacimiento también se puede entender como acta o certificado de nacimiento. Para efectos de este estudio, se le llamara registro civil de nacimiento al acto jurídico de asentar por primera vez, ante la autoridad de Registro Civil, el nacimiento de una persona ocurrido en territorio nacional o bien en el extranjero cuando tenga filiación con padre o madre nacional, y acta de nacimiento al documento probatorio del registro de nacimiento y existencia de una persona, a través del cual se derivan otra serie de documentos de identificación. Establece la identidad legal de una persona al nacer, e incluye como variantes mínimas el número del acta; nombres y apellidos; fecha y lugar de nacimiento; el nombre, lugar de nacimiento y nacionalidad de los padres. También se le conoce como acta de nacimiento o partida de nacimiento. Ver: ACNUR, OEA, CLARCIEV. Estudio Regional sobre Inscripción Tardía de Nacimientos, Otorgamiento de Documentos de Nacionalidad y Apatridia. Estándares, mejores prácticas y barreras y desafíos en Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Diciembre 2020. Página 12 y 13.

35 Registraduría Nacional del Estado Civil, Resolución 8470 del 5 de agosto de 2019 “Por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota “Válido para demostrar nacionalidad” en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio”.

36 Ibid. Pág. 4. párr. 3

Por estas razones, el Gobierno colombiano concluyó que, debido a los obstáculos insuperables que enfrentaban las personas venezolanas para acceder a la nacionalidad por consanguinidad para sus hijos nacidos en Colombia, y las barreras de derecho para el reconocimiento de la nacionalidad colombiana, los niños y niñas, hijos de padres venezolanos nacidos en Colombia, se encontraban en riesgo de apatridia.

Así, fundado en dicho riesgo y en la prevención de la apatridia, en el año 2019 se adopta por resolución de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia una medida administrativa de carácter temporal y excepcional denominada "Primero la Niñez"[37]. En aplicación de esta medida, la Registraduría rectificó e incluyó de oficio la anotación de "Válido para demostrar nacionalidad" en 26.428 registros civiles de NNA hijos e hijas de venezolanos/as nacidos en Colombia entre 2015 y 2019[38]. La medida administrativa fue recogida en la Ley 1997 del 2019 que beneficiaba a aquellos nacidos entre enero del 2015 y hasta septiembre del 2021.[39] Posteriormente, de conformidad con la Resolución 8617 de 2021[40], la Registraduría modificó parcialmente y prorrogó la vigencia de la medida "Primero la Niñez" **hasta por dos años más**, es decir, hasta el 21 de agosto de 2023, y se indicó que se prolongaría por el mismo término (dos años más a partir de 2023), **de forma automática**, si se comprueba que persisten las circunstancias particulares que dieron lugar al riesgo de apatridia.

Con la adopción de esta medida, el Estado colombiano da cumplimiento a la salvaguarda prevista en el artículo 20.2 de la CADH y el artículo 1.1 de la Convención de 1961 para prevenir la apatridia de los NNA nacidos en su territorio y que son hijos e hijas de padres venezolanos, a través de la adquisición automática de la nacionalidad colombiana por nacimiento.

La medida "Primero la Niñez" tiene la finalidad de garantizar el derecho a la nacionalidad de los NNA en riesgo de apatridia, nacidos en su territorio, hijos/as de padres venezolanos, y de esa forma resolver también la problemática social que enfrenta una población con condiciones de alta vulnerabilidad y marginación, pues la ausencia de nacionalidad les impide acceder a los servicios sociales del Estado y, por ende, garantizar el ejercicio de sus derechos fundamentales. Así, el otorgamiento de la nacionalidad se considera la forma de brindar protección a los niños y niñas en riesgo de apatridia, garantizar sus derechos y lograr su integración real y efectiva en el país.

37 Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, Resolución 8470 del 5 de agosto de 2019.

38 Información entregada por la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia el 17 de enero de 2023.

39 La Ley 1997 de 2019 "Por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia" tenía la misma finalidad de la medida Primero la Niñez, excepto por la presunción de domicilio en Colombia de las personas venezolanas en situación migratoria regular o irregular, o solicitantes de la condición de refugiado, cuyos hijos e hijas hayan nacido en territorio colombiano desde el 1 de enero de 2015 y hasta 2 años después de la promulgación de esta ley, es decir, hasta septiembre de 2021.

40 Registraduria Nacional del Estado Civil de Colombia, Resolución 8617 del 19 de agosto de 2021

Sitio web de la iniciativa "Primero la niñez". https://wapp.registraduria.gov.co/identificacion/primero-la-ninez/

La fundamentación y obligatoriedad de la prevención de la apatridia, la garantía del derecho a la nacionalidad y la obligación de velar por el interés superior del niño y la niña surgen para la autoridad colombiana de la suscripción de las convenciones internacionales, en particular la Convención de 1954, la Convención de 1961, la CADH y la CDN, que se incorporan al ordenamiento interno en aplicación de la figura denominada Bloque de Constitucionalidad[41].

> **"Primero la Niñez" tiene la finalidad de garantizar el derecho a la nacionalidad de los NNA en riesgo de apatridia nacidos en su territorio (Colombia), hijos e hijas de padres venezolanos (...) pues la ausencia de nacionalidad les impide acceder a los servicios sociales del Estado".**

Es importante hacer notar que en la medida "Primero la Niñez", el riesgo de apatridia está ligado a la existencia de barreras administrativas de acceso al derecho a la nacionalidad venezolana, esto es, a la persistencia de las circunstancias y obstáculos insuperables para acceder de forma efectiva a la nacionalidad venezolana por parte de los hijos de padres venezolanos nacidos en Colombia. Por lo anterior, supone que una vez que se superen dichos obstáculos, también desaparecería el riesgo de apatridia para estos niños y niñas, o dicho de otra forma, se entiende cumplido su objetivo y con ello, se hace innecesaria la mantención de esta política pública.

En síntesis, "Primero la Niñez" constituye una medida administrativa vigente de aplicación automática y, retroactiva, para todos los NNA hijos de venezolanos, nacidos en Colombia, fundada en el riesgo de apatridia en el que se encuentran y acotada en el tiempo (mientras se mantengan las circunstancias).

41 Constitución Política de Colombia, 4 de julio de 1991, artículo 93, inciso 1; Véase sentencias de la Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-225-95 MP: Alejandro Martínez Caballero, Sentencia C-578-95 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, Sentencia C-358-97 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, Sentencia C-191-98 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz

ii. Riesgo de apatridia: Restricción de la aplicación consular de la medida "Primero la Niñez"

Esta aplaudida medida administrativa adoptada por el Gobierno colombiano, en coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, señala expresamente que el otorgamiento de una nueva acta de nacimiento no es accesible en los consulados de Colombia en el exterior[42]. Lo anterior, obedece a que los supuestos jurídicos de riesgo de apatridia bajo los cuales se expidió, es decir, la existencia de obstáculos insuperables que deben enfrentar los padres venezolanos para lograr la nacionalización de sus hijos como venezolanos, se analizaron y verificaron de acuerdo con las circunstancias específicas que se viven en Colombia.

Así, esta medida no previó el fenómeno de movimientos mixtos y eventualmente sucesivos de personas venezolanas hacia otros países de la región, en especial, la situación de los padres cuyos hijos e hijas nacieron entre los años 2015 y 2019, y que salieron del país durante ese tiempo sin adquirir una nueva acta de nacimiento que fuera válida para probar la nacionalidad colombiana. En estos casos, aún y cuando la reinscripción se hizo de oficio y de manera automática por parte las autoridades registrales, los padres no pueden obtener una nueva acta de nacimiento colombiana actualizada, corregida o expedida por primera vez para los nacimientos ocurridos en territorio colombiano con posterioridad al año 2019, en una oficina consular de Colombia en el extranjero, a pesar de que cumplen con los requisitos y son beneficiarios de la medida "Primero la Niñez".

Esta es la situación identificada en Chile por el "Proyecto Nacionalidad"[43], que lleva a planificar y poner en marcha un programa piloto para la obtención de las actas de nacimiento actualizadas de estos NNA nacidos en Colombia, reconocidos como colombianos, pero que ya no se encuentran en ese país sino en Chile, y de esta forma poder acreditar en este último país, que cuentan con la nacionalidad colombiana.

Lo anterior es importante, además, ante la imposibilidad de acreditar su nacionalidad colombiana, por falta de un acta de nacimiento actualizado. Además de los impedimentos para obtener un documento de identidad venezolano, lo cual implica que no pueden solicitar en Chile una visa para NNA y, por tanto, contar con un estatus regular en el país.

"Esta medida no previó el fenómeno de movimientos mixtos y eventualmente sucesivos de personas venezolanas hacia otros países de la región (...), en especial, la situación de los padres cuyos hijos e hijas nacieron entre los años 2015 y 2019, y que salieron del país durante ese tiempo sin adquirir una nueva acta de nacimiento que fuera válida para probar la nacionalidad colombiana".

42 Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, Resolución 8470 del 5 de agosto de 2019, Capítulo IV, artículo décimo.

43 Se trata de una iniciativa conjunta del Servicio Jesuita a Migrantes y de la Clínica Jurídica de Atención a Migrantes de la Universidad Alberto Hurtado, y que cuenta con el apoyo de ACNUR. Este proyecto busca sensibilizar y difundir el derecho a la nacionalidad e identificar y solucionar casos de NNA nacidos en Chile, a quienes se les ha desconocido la nacionalidad chilena (inscribiéndose como Hijo de Extranjero Transeúnte).

iii. Aprendizaje previo: El caso de Chile y la programa "Chile Reconoce"[44]

En Chile, el derecho a la nacionalidad se encuentra contenido en el artículo 10 de la Constitución Política de la República (en adelante CPR). Allí se reconoce que son chilenos y chilenas (por *ius soli*) "1°.- Todos los nacidos en el territorio de Chile, con excepción de los hijos e hijas de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su Gobierno, y de los hijos e hijas de extranjeros transeúntes [...]" (en adelante HET).

Por muchos años, el concepto de "extranjero transeúnte" no se definió legalmente y la autoridad administrativa lo interpretó y aplicó entendiendo que este concepto incluía a aquellas personas que se encontraban en situación migratoria irregular en el territorio nacional[45].

Si bien en el año 2014, la autoridad reconoció que la interpretación administrativa que se utilizaba no era la correcta y señaló públicamente que los únicos que debían ser inscritos como HET son los niños y niñas cuyos padres efectivamente se encontraban en tránsito en el país al momento de su nacimiento, como podría ser el caso de los turistas y tripulantes[46], dicha decisión no resolvió ni reparó la vulneración de derechos que se produjo por años a través del desconocimiento de la nacionalidad chilena de miles de NNA inscritos previamente como HET, de manera impropia.

Por lo anterior, un grupo de organizaciones de la sociedad civil y de la academia[47] reclamaron esta situación bajo la lógica de un litigio estratégico de derechos humanos, que culminó con la adopción de una política pública denominada "Chile Reconoce"[48], por la que se buscó remediar la situación.

La política pública en este caso consideró una revisión individual de cada inscripción de nacimiento como HET y sólo a petición de la parte interesada. No existió una rectificación automática, lo que complejiza y dilata las soluciones hasta el día de hoy, sin embargo, se trata por otra parte, de una medida que no distingue o no se limita a ciertas nacionalidades de los padres, ni se extingue en el tiempo. En ella se apunta a acreditar, en cada caso en que se ha realizado una inscripción impropia, que los padres no se encontraban de paso en el país, sino con ánimo de permanencia.

El programa "Chile Reconoce" fue tomado como un antecedente por el Gobierno colombiano para adoptar la medida "Primero la Niñez", en consideración a las similitudes del contexto normativo vigente en los dos países frente a la excepción al principio del *ius soli*. A diferencia de "Chile Reconoce", la medida "Primero la Niñez" subsana la dificultad de exigir la revisión individual de las inscripciones a petición de la parte interesada, disponiendo la rectificación automática y de oficio, de los registros civiles de nacimiento.

44 En este apartado se sigue principalmente lo señalado en el artículo "3.000 niños esperando su nacionalidad. La necesidad de contar con remedios colectivos para resolver vulneraciones individuales de derechos", Claudio Fuentes Maureira, Víctor Hugo Lagos, Delfina Lawson y Macarena Rodríguez, en Anuario de Derecho Público, Universidad Diego Portales, Nº. 1, 2016, págs. 549-574

45 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Oficio 6.241 del 25 de octubre de 1995.

46 Oficio N° 27601 de 14 de agosto de 2014, del Departamento de Extranjería y Migración, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

47 La Clínica de Atención a Inmigrantes de la Universidad Alberto Hurtado, la Clínica de Migrantes y Refugiados del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, y el Servicio Jesuita a Migrantes.

48 Esta medida administrativa se confirmó en el año 2021 al dictarse la Ley N° 21.325 de Migración y Extranjería, que establece el mismo procedimiento. Además, dicha Ley fortaleció la prevención de la apatridia al indicar que aquellos NNA a quienes les correspondiere ser inscritos como Hijos de Extranjeros Transeúntes, pero que de ese modo fueran apátridas, serán considerados como chilenos por nacimiento.

VI. ¿CÓMO ABORDAR EL PROBLEMA? IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO NACIONALIDAD COLOMBIA

Como se indicó, en el marco del "Proyecto Nacionalidad" en Chile, -especialmente a través de la atención jurídica que se brinda y de las campañas de difusión respecto al derecho a la nacionalidad-, se comienzan a identificar casos de NNA que llegan a Chile como consecuencia de movimientos mixtos y eventualmente sucesivos, con un certificado de nacimiento, emitido en Colombia que no se encuentra actualizado, es decir, que no cuenta con la anotación de la nota de válido para demostrar la nacionalidad colombiana y por ende no constituye un documento que pruebe la nacionalidad colombiana.

Su trayectoria migratoria e ingreso a Chile se desarrolla en condiciones de precariedad y que se caracterizan, en los últimos años por tres factores a) un ingreso irregular producto del cierre de fronteras y la imposibilidad de obtener visas consulares, b) una ruta más riesgosa y costosa debido a las dificultades que genera no poder ingresar de manera regular a los distintos países que se encuentran en la trayectoria y c) trayectorias migratorias más largas ya que un porcentaje importante migró a otro país antes de llegar a Chile[49].

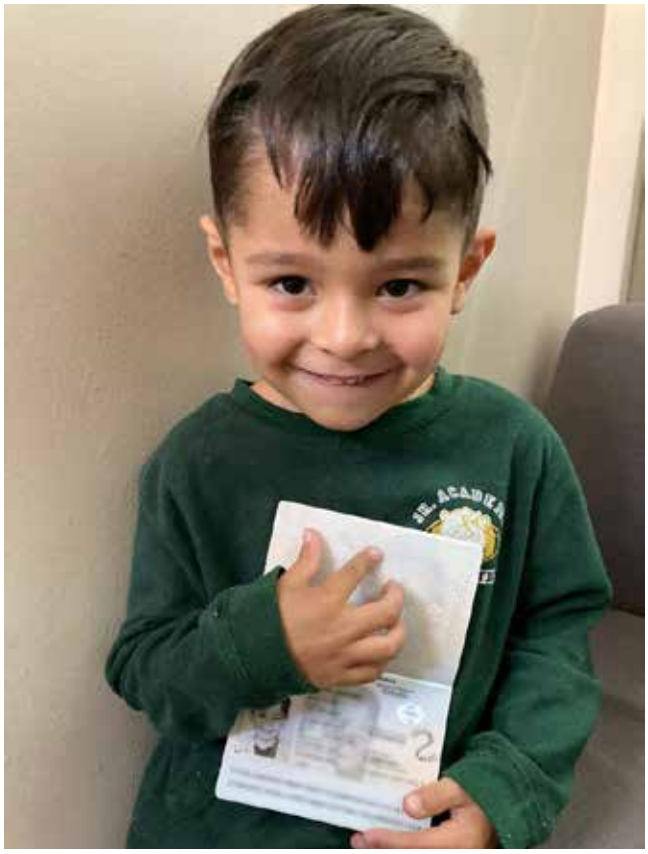
"En el marco del 'Proyecto Nacionalidad' en Chile (...) se comienzan a identificar casos de NNA que llegan (...) con un certificado de nacimiento emitido en Colombia que no se encuentra actualizado (...) para demostrar la nacionalidad colombiana y por ende no constituye un documento que pruebe la nacionalidad colombiana".

Las personas relatan que no pueden obtener una copia del acta de nacimiento actualizado en el Consulado de Colombia en Chile, ya que los padres no cuentan con un documento de identificación válido para efectuar una solicitud (pasaporte venezolano vigente), pero principalmente porque el documento mismo, esto es, la nueva acta de nacimiento con la inclusión de la nota de "Válido para demostrar nacionalidad", sólo puede obtenerse en Colombia.

PROYECTO NACIONALIDAD

Junto a esta situación se relatan otras, como la de padres o madres que solo cuentan con un certificado de nacido vivo de su hijo o hija, es decir, el certificado del parto que se entrega en el hospital o centro de salud donde ocurrió el nacimiento y que por ende no realizaron la inscripción del nacimiento de manera oportuna mientras se encontraban en Colombia.

49 ACNUR, Informe sobre necesidades humanitarias de personas venezolanas con ingreso reciente a Chile. Enero 2022. https://www.refworld.org.es/docid/624e384a4.html



Niños y niñas beneficiarios del Proyecto Nacionalidad.

Señalan que por razones como la minoría de edad o la falta de documentos de identidad no se les permitió efectuar la inscripción del nacimiento en la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. En estos casos no ha sido posible que se realice la inscripción tardía del nacimiento por parte del Consulado de Colombia en Chile, ni por la Registraduría, en Colombia. Otras personas señalan no contar con ningún documento que acredite el nacimiento de su hijo o hija como una notificación de nacimiento o partida de nacido vivo, pues éste ocurrió en el camino, o en un centro de salud donde no les entregaron un certificado. El abordaje de estas dos últimas situaciones requiere de respuestas jurídicas distintas y constituyen un desafío importante para las futuras acciones que se adopten.

Respecto de la primera situación descrita, el equipo del "Proyecto Nacionalidad" se abocó a la búsqueda de alguna alternativa que permitiera acceder a la documentación que acredita la nacionalidad colombiana de esos NNA cuando están fuera del territorio colombiano y, de esa manera, identificar una solución que pudiera posteriormente institucionalizarse por la autoridad registral colombiana como un procedimiento general para todos quienes se encuentren en un contexto similar.

i. Primera Etapa: Piloto

La primera estrategia fue aplicada a un caso identificado en el mes de agosto de 2019. La propuesta fue obtener un mandato, es decir, un poder otorgado ante un notario por el padre y la madre de un niño y debidamente apostillado en Chile, para que una tercera persona, en Colombia, solicitase una copia actualizada del registro civil ante la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia y luego ésta fuera enviada a Chile, igualmente apostillada.

Para firmar el poder ante notario, las personas extranjeras requieren contar, por regla general, con un pasaporte vigente. Sin embargo, dicho requisito puede suplirse hasta ahora, respecto de la población venezolana, por el reconocimiento que se otorga a sus pasaportes y cédulas de identidad vencidas, como documentos de viaje[50]. Los padres de este primer caso se encontraban en esta situación, por lo que el mandato pudo ser debidamente otorgado ante un notario en Chile, apostillado y enviado a Colombia.

Sin embargo, una vez en Colombia, al intentar obtener la copia actualizada del registro civil, se señaló que ésta sólo podía ser entregada por la oficina en la que se había realizado la inscripción del nacimiento, por lo que era necesario concurrir hasta ese lugar, que, en este caso piloto, se encontraba muy distante de la capital. Si bien la medida "Primero la Niñez" señala expresamente determinadas oficinas donde es posible obtener el registro civil actualizado[51], el desconocimiento de la normativa, las barreras de facto, y las dificultades de desplazamiento producto de la pandemia del COVID-19, hicieron que esta vía no pudiese seguir utilizándose.

ii. Segunda Etapa: Colaboración desde el Gobierno colombiano (Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante de la Presidencia de la República de Colombia)

Ante este primer intento fallido, se hizo contacto con la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante, antes Gerencia de Frontera, de la Presidencia de la República de Colombia. Esta instancia fue propuesta en 2018 como un mecanismo de articulación y gobernanza de la atención del flujo masivo de personas venezolanas al país[52] y posteriormente formalizada como

50 Resolución Exenta N° 2.087 de 2019 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y cuya vigencia fue extendida hasta el mes de enero de 2025 mediante Resolución Exenta N°395 de 2021.

51 Resolución 8470 de 2019, Parágrafo 2°. "La copia del registro civil con la anotación podrá ser reclamada en la oficina donde se realizó la inscripción, o, en las Registradurías Especiales de Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cali, Cúcuta, Ibagué, Medellín, Mocoa, Pasto, Neiva, Pereira, San Andrés, Sucre, Tunja, Villavicencio y en las Registradurías Auxiliares en Bogotá de La Candelaria, Bosa, Ciudad Bolívar, Suba Tibabuyes, Tunjuelito, Usaquén, Kennedy Central y en la Oficina de Atención Preferencial OPADI de Bogotá".

52 Departamento Nacional de Planeación de Colombia, DNP, Documento CONPES 3950, Noviembre 2018. Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela.

una dependencia de la Presidencia de la República en 2021[53]. Su finalidad era coordinar con las autoridades competentes en los ámbitos nacional y local, con la sociedad civil, con el sector privado y con las agencias de cooperación internacional, diversas estrategias y políticas para la integración socioeconómica y productiva de las personas en movilidad en Colombia, como factor de desarrollo para el país.

La comprensión del problema que enfrentan los NNA en el marco de movimientos mixtos y eventualmente movimientos sucesivos, y el liderazgo en la elaboración de la medida administrativa "Primero la Niñez", fueron los factores clave para una buena recepción de la iniciativa por parte de esa oficina. A través de esta instancia se generaron los contactos con las autoridades de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia para exponer la situación y las posibles vías de trabajo en el marco de la colaboración interinstitucional.

Bajo este contexto, la Clínica Jurídica de la Universidad Alberto Hurtado planteó la problemática de estos niños y niñas sin ningún tipo de documentación o con actas de nacimiento no rectificadas y solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, por conducto de la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante, que se le expidieran 47 nuevas actas de nacimiento rectificadas, de NNA nacidos en Colombia, hijos de venezolanos, beneficiarios de la medida "Primero la Niñez", cuyos padres se desplazaron a Chile como parte de un movimiento sucesivo y que requerían el remplazo rectificado de la copia original del acta de nacimiento colombiana, para así solicitar sus documentos de identidad que prueban la nacionalidad colombiana tales como los pasaportes (ante el consulado de Colombia en Chile) y con ellos poder regularizar su situación migratoria en este país.

La Registraduría designó a la Coordinación del Servicio Nacional de Inscripción como la dependencia encargada de revisar que la documentación cumpliese con los requerimientos, es decir, que se hubiera hecho la reinscripción de oficio y las actas de nacimiento estuviesen efectivamente rectificadas, y de otorgar el visto bueno para la entrega de las mismas en Colombia. En un primer grupo, se presentaron las solicitudes para obtener el registro civil de 18 NNA nacidos en Colombia entre el año 2015 y 2019. En cada caso sus padres otorgaron un mandato a un tercero para realizar esta gestión. Una vez obtenida la validación por parte de la oficina encargada de la Registraduría, en el mes de octubre de 2021 la mandataria se presentó ante la autoridad registral colombiana y se le entregaron las copias de las nuevas actas de nacimiento con la rectificación de la anotación "Válido para demostrar nacionalidad". En la segunda oportunidad, en octubre de 2022, se obtuvo la copia de 29 nuevas actas de nacimiento rectificadas de NNA.

Luego de la obtención de las nuevas actas de nacimiento civiles, se efectuaron las solicitudes de expedición de pasaporte ante el Consulado de Colombia en Santiago de Chile. Allí se actuó nuevamente a través de poderes otorgados por los padres, esta vez, facultando a las mandatarias específicamente para la obtención de los pasaportes de los NNA, pues ellos, de acuerdo con la regulación consular, no cuentan con documentos válidos para realizar las solicitudes directamente, pues la normativa colombiana que extiende la vigencia de los documentos de identidad venezolanos no se aplica a los consulados.

"En un primer grupo, se presentaron las solicitudes para obtener el registro civil de 18 NNA nacidos en Colombia entre el año 2015 y 2019 (...).En la segunda oportunidad, en octubre de 2022, se obtuvo la copia de 29 nuevas actas de nacimiento rectificadas de NNA".

Una vez revisada la documentación por parte del Consulado de Colombia y comprendiendo la importancia de esta gestión, se habilitó un día y un horario especial para que los NNA fuesen llevados

53 Artículo 6, Decreto 1185 del 30 de septiembre de 2021 "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República".

a sus oficinas, para la tramitación de sus pasaportes. Cuando los pasaportes fueron entregados a los padres, se solicitaron las visas para NNA[54] al Servicio Nacional de Migración de Chile.

De acuerdo a lo relatado y desde la experiencia obtenida, es posible sistematizar los siguientes pasos como aquellos que se podrían considerar en un posible desarrollo del proyecto a través de un procedimiento institucionalizado, en otros países de la región.

iii. La implementación del Proyecto Nacionalidad Colombia en 10 pasos

Actualmente el Proyecto Nacionalidad Colombia se implementa a través de los siguientes pasos:

Paso 1: Difusión e identificación de las personas de interés

Para identificar los casos, se recomienda iniciar una campaña que comprenda entre otras, la publicación de información en las redes sociales más habituales (Instagram, Facebook y Twitter), videos explicativos de la situación y charlas de difusión a organizaciones que trabajan con población migrante y a colectivos de personas venezolanas, con el fin de dar a conocer la problemática y la vía de solución que ofrece el proyecto[55]. Igualmente contar con un número de WhatsApp (además del correo electrónico) es útil, ya que es el medio más habitual de comunicación para que las personas puedan hacer sus preguntas.

Paso 2: Validación de la información a través del número serial o NUIP (Número Único de Identificación Personal) en la plataforma implementada por la Registraduría Nacional del Estado Civil

En el caso de niños y niñas nacidas entre el 1 de enero de 2015 y el 20 de agosto de 2019 se recomienda, al recibir el caso, verificar que el registro civil haya sido efectivamente rectificado. Para lo anterior se debe ingresar a https://wapp.registraduria.gov.co/identificacion/primero-la-ninez/ indicando el número serial o NUIP que aparece en el registro civil del NNA y la plataforma indica de inmediato si dicha inscripción se encuentra ya corregida.

Es importante tener presente que en los casos de NNA nacidos con posterioridad al plazo del 19 de agosto de 2019, si bien igualmente se les aplica la medida, ya no existe obligación de la Registraduría Nacional de actuar de oficio, sino que corresponde efectuar la anotación directamente al registrador o notario donde se realizó dicha inscripción, por lo que los datos no se encuentran actualizados en la página ya mencionada.

54 La Ley N°21.325 de Migración y Extranjería y el Decreto 177 de 2022, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que Establece las Subcategoría Migratorias de Residencia Temporal, reconocen un permiso de residencia temporal a los niños, niñas y adolescentes extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, independientemente de la situación migratoria del padre, madre, guardador o persona encargada de su cuidado personal. El trámite de esta solicitud tendrá carácter preferente respecto de otras categorías y subcategorías de residencia temporal. La solicitud debe ser realizada por el padre, madre, guardador o persona encargada de su cuidado personal, a través de la plataforma que al efecto pondrá a disposición el Servicio Nacional de Migraciones. Esta visa no será un beneficio extensible a los miembros del grupo familiar, guardador o persona encargada de su cuidado personal.

55 En el siguiente link se muestra uno de los videos utilizados en el marco del Proyecto Nacionalidad https://youtu.be/m1M7VQlt830

Paso 3: Identificación de contraparte en Colombia para solicitar los registros civiles actualizados a la Registraduría Nacional del Estado Civil

La identificación y contacto con personas que pueden ser las mandatarias en Colombia para la obtención de las actas de nacimiento constituye un paso necesario en esta etapa del proyecto. Las clínicas jurídicas, ONGs y otras organizaciones que trabajan con personas refugiadas y migrantes pueden ser actores facilitadores de esta labor.

Se recomienda que al menos dos personas sean designadas como mandatarias, y que se indique que ellas pueden actuar de manera conjunta o separada, indistintamente, de manera que, si alguna de ellas no puede realizar la gestión, en un momento determinado, no se imposibilite toda la acción planificada.

Paso 4: Redacción de documentos (3), firma ante notario y apostilla

Los mandatos deben ser otorgados con una facultad específica: “solicitar copia auténtica del acta de nacimiento del NNA”, indicando el nombre completo y el NUIP del NNA cuya acta se solicita. Basta con que uno de los padres otorgue el mandato para realizar esta gestión.
Será necesario igualmente otorgar un mandato de representación para la obtención del pasaporte en el Consulado de Colombia respectivo. En este caso el mandato debe ser otorgado por ambos padres (si ambos figuran en la inscripción de nacimiento del niño), aunque no es necesario que sea en el mismo documento, pudiendo ser ésta una solución cuando los padres se encuentran viviendo en distintos lugares.

Si bien los documentos (mandatos) serán utilizados en momentos distintos, se sugiere que sean firmados al mismo tiempo, de manera de evitar los traslados y mayor uso del tiempo. Ambos deben ser autorizados ante notario (el costo puede variar según notaría y país).
Por último, se sugiere que en ese mismo momento el padre o madre (o ambos) efectúen una declaración jurada de cuidados, donde señalan que se hacen cargo de los gastos de manutención del NNA, ya que esta declaración se pedirá al momento de solicitar el permiso de residencia (visa NNA) y debe estar autorizada ante notario.

Una vez firmados los poderes ante notario, se debe efectuar el trámite de apostilla, de acuerdo a lo que establece la regulación de cada país. En Chile, esta gestión de la autoridad no tiene costo. Los documentos autorizados ante notario se apostillan, en Santiago, en el Ministerio de Justicia (Moneda N°1155). Para solicitudes de apostilla en regiones se debe dirigir a la Secretaría Regional Ministerial de Justicia correspondiente.

Paso 5: Envío de los mandatos de representación a Colombia

Una vez que se cuenta con los mandatos debidamente autorizados ante notario y apostillados, debe coordinarse el envío de aquellos que facultan para solicitar copia auténtica del acta de nacimiento a Bogotá, Colombia. Por el costo que implica este envío se sugiere recopilar todos los documentos de manera que se pueda realizar un solo envío a través de un servicio de courrier privado.

Paso 6: Solicitud de copia auténtica a la Registraduría

Tratándose de la primera copia después de la rectificación, ésta no tiene costo, sin embargo, hay casos en que las familias lograron que alguna persona en Colombia obtuviera dicha copia (generalmente sin apostillar) por lo que es necesario prevenir un costo por esta copia.

Paso 7: Apostilla del Registro Civil colombiano

La solicitud de apostilla debe efectuarse dentro de los 90 días siguientes a la emisión del acta de nacimiento, por lo que se recomienda efectuar su petición tan pronto como el documento sea expedido.

Tener presente que la apostilla es una certificación que no se requiere para efectuar la solicitud de pasaporte en el Consulado de Colombia, pues se trata de una acción que se realiza, para estos efectos, dentro del mismo territorio. Sin embargo, si es necesaria para efectuar gestiones en el país de residencia, como puede ser la solicitud de un permiso de residencia para el NNA. La solicitud de apostilla se realiza en línea, debiendo enviar de manera escaneada copia íntegra del registro civil a certificar, con fecha de expedición legible y no mayor a 90 días, con el respectivo adhesivo de recaudos, firma, cargo y nombre completo de quien expide la copia auténtica del documento, al correo electrónico validacionsirf@registraduria.gov.co. Una vez aprobada la solicitud, se recibirá un correo de Cancillería colombiana, para continuar con el trámite, donde se indicará el número y fecha de la apostilla, datos que se deben ingresar en la página de la Cancillería https://www.cancilleria.gov.co/apostilla y así obtener el acta de nacimiento certificada y su correspondiente apostilla.

Paso 8: Obtención de pasaporte en Consulado General de Colombia en Chile

Como las características del "Proyecto Nacionalidad" fueron previamente informadas al Consulado de Colombia en Chile, éste puede otorgar un horario especial fuera del tiempo normal de atención, para que concurran las madres, padres, NNA y las mandatarias.
Si ello no es posible, será necesario solicitar cita previa, teniendo presente que los o las mandatarias deberán presentarse en cada una de las citas, pues el sistema utilizado por el consulado exige la identificación en la solicitud a través de la huella digital. En un solo acto se efectúa la solicitud, se completan los antecedentes, se toma la fotografía y se paga el arancel fijado (mediante pago con tarjetas bancarias). El pasaporte tiene una vigencia de 10 años y su costo aproximado es de USD 94.

Como se indicó previamente, el retiro del pasaporte solo puede ser efectuado por la persona a quien se le otorgó el poder para realizar la gestión ante el consulado. La información que indica que los pasaportes se encuentran disponibles para retiro se envía por correo electrónico.

Paso 9: Solicitud de permiso de residencia para NNA

Dado que la legislación chilena contempla un permiso de residencia temporal para NNA, sin importar la condición migratoria de los padres, se sugiere acompañar a los padres en el proceso de solicitud de su visa, para lo que se requiere contar con el pasaporte ya emitido.
La solicitud debe ser realizada por el padre, madre, guardador o persona encargada de su cuidado personal, a través de la plataforma www.tramites.serviciomigraciones.cl.
Los solicitantes deberán acreditar la filiación mediante el correspondiente certificado de nacimiento o acta de nacimiento (apostillado), ingresar la declaración jurada de cuidados (autorizada ante notario), copia del pasaporte del NNA y copia de los documentos de identidad de los padres. Toda esta información debe subirse en la plataforma, en formato PDF al momento de efectuar la solicitud.

Como muchos de los padres no cuentan con Clave Única (sistema de validación de identidad que requiere contar con cédula de identidad otorgada en Chile), se encuentra disponible la opción de crear una cuenta de usuario, asociada a un correo electrónico, para efectuar la solicitud de visa.

Paso 10: Entrega de pasaporte, registro civil apostilla y verificación de solicitud de visa en trámite

En el mismo acto, una vez verificada que la solicitud de visa ingresó al sistema, se sugiere hacer entrega del pasaporte y del acta de nacimiento debidamente apostillada y dejar constancia por escrito y debidamente firmada, de dicha entrega. El seguimiento de la solicitud de visa se realiza en la misma página web del Servicio Nacional de Migraciones ya indicada.

Familias en el Consulado de Colombia en Santiago de Chile realizando trámites para la obtención de sus pasaportes colombianos.

iv. Algunos desafíos a tener en consideración

Esta experiencia exitosa, de confirmación de la nacionalidad colombiana mediante el acceso a la documentación que así lo demuestra, con la consecuencia de acceder a un permiso de residencia para un grupo de NNA en Chile, conlleva enormes desafíos en cada una de sus etapas y que necesariamente se deben tener presentes ante cualquier nueva iniciativa que se desarrolle en Chile o en otro de los países de la región.

Entre ellos se encuentran:

- **Comunicación Precaria**

Los teléfonos celulares, que son la principal forma de contacto con los beneficiarios de este proyecto, corresponden a números que han obtenido en cualquiera de los países por lo que ellos han transitado y requieren de una conexión a internet una vez que están en Chile, la que no siempre está disponible. En muchas ocasiones, la comunicación con las familias es intermitente y se pierde por largos períodos de tiempo.

Por diferentes circunstancias los teléfonos también se pierden en el camino, les son sustraídos, deben venderlos, o cambian los números, lo que complejiza aún más la situación y dificulta el contacto.

- **Falta de documentos de identidad de los padres**

Los movimientos mixtos y eventualmente sucesivos de la población venezolana en los últimos años se realizan en condiciones extremas, lo que significa que muchos padres y madres no cuenten con un documento de identidad venezolano, porque nunca lo han obtenido en Venezuela, porque éste se les ha sido extraviado o porque se encuentran dañados de manera que pierden su fiabilidad. La validez de pasaportes y cédulas de identidad venezolanas vencidas, como documentos de viaje, solo es útil para alguno de ellos y existe un grupo de padres y madres que no pueden acceder a este proyecto y a la documentación que acredite la nacionalidad colombiana de sus hijos, porque no cuentan con un documento de identidad válido, de ellos mismos.

Si solo uno de los padres se encuentra en esta situación, es posible obtener el acta de nacimiento apostillado, pero no el pasaporte, que requiere la autorización de ambos padres o de la madre, si es solo ella quien realizó el registro del nacimiento y por consecuencia la única progenitora que aparece en el acta de nacimiento del NNA.

- **Desconocimiento del paradero del padre o negativa a firmar documentos**

En el marco de este proyecto se han identificado situaciones de conflicto en las familias, de madres que viajan solas, casos donde no existe contacto habitual con el padre, ocasiones en que éste se encuentra en un tercer país y otros donde los padres no aceptan firmar los mandatos ante notario. Igualmente, aunque en menor medida, se identifican casos donde los NNA no se encuentran al cuidado de sus padres sino de una persona que está a cargo de su cuidado (temporal o de manera más permanente) y sin que dicho cuidado esté formalizado en el país, es decir, se trata de NNA separados o no acompañados que también se encuentran en riesgo de apatridia.

Cualquiera de estas situaciones impide en muchos casos incorporarlos en el proyecto, para la obtención de sus actas de nacimiento y documentos de identidad.

- **Costo del pasaporte**

Atendida la precariedad económica en la que viven muchas de las familias que realizan movimientos secundarios, el valor de los pasaportes es un monto que no pueden pagar. Por lo anterior cualquier iniciativa que se proyecte, debería considerar la búsqueda de recursos económicos que permitan el pago de este documento de identidad, necesario para el otorgamiento del permiso de residencia.

- **Falta de un procedimiento general, para quienes se encuentren en un contexto similar**

Sin duda, el principal desafío lo constituye la institucionalización de una iniciativa como esta, que permita que NNA hoy residentes en distintos países de Latinoamérica y el Caribe, puedan acceder a sus actas de nacimiento colombianas actualizadas, bastando solo la coordinación local en el respectivo país, para luego efectuar las solicitudes a las correspondientes autoridades colombianas de las actas de nacimiento debidamente apostilladas

.

VII. En la voz de los y las involucradas: entrevistas

En el marco de este informe, se realizaron diferentes entrevistas a actores relevantes del sector público, sociedad civil y clínicas jurídicas en Perú, Brasil y Colombia, que desde su rol de funcionarios públicos o como miembros de organizaciones de la sociedad civil han tenido conocimiento de la situación de los NNA, hijos de personas venezolanas que han transitado a distintos países de la región, luego de su paso por Colombia. Igualmente se entrevistó a beneficiarios del proyecto.

Antecedentes de la problemática

En palabras de una de las entrevistadas del grupo de actores clave (sector público), se trata de un problema de "acceso a documentos y no de falta de nacionalidad", porque en estos casos el derecho ya ha sido reconocido, sin embargo, no puede ser probado.

En este escenario, la ausencia de pruebas devendría en la inexistencia del derecho que ha sido reconocido, lo que configura el riesgo de apatridia en el que se encuentran los NNA, porque no pueden obtener su registro civil actualizado en las oficinas consulares de Colombia en el exterior, que confirme su nacionalidad.

Frente a las razones que motivaron la restricción a nivel consular de la aplicación de la medida "Primero la Niñez", la entrevistada señaló:

"Respecto de los NNA que ya hubiesen salido del territorio, se discutió la situación y finalmente se analizó la fuente de la medida, que es el riesgo de apatridia; si nace ese NNA en el territorio de mi Estado, yo soy responsable, pero si migra, no sabemos si se mantienen los riesgos. La práctica nos ha enseñado que el riesgo y los obstáculos son similares, y la apatridia se extiende, pero no había forma tan clara de saberlo y lo otro es que el Estado es responsable por ellos, mientras están en el Estado".

Conocimiento de la problemática

Se aprecia en muchos de los entrevistados un desconocimiento o conocimiento parcial del problema. La mayoría de los entrevistados comprendió por qué los NNA estaban en riesgo de apatridia, al ser consultados para la elaboración del presente informe y en el caso de las autoridades de la Registraduría Nacional de Colombia, con ocasión de las solicitudes de las actas de nacimiento efectuadas en el marco del proyecto.

Las entrevistadas del grupo de actores clave (sector público) manifestaron:

Que han tomado conocimiento "De aquellos que migraron sin la nota, lo sé por el Proyecto Nacionalidad y hemos ido buscando rutas para solucionarlos de alguna manera".

"Yo ya conocía de esta problemática porque en 2015 yo estaba en la Cancillería y conocí la medida Primero la Niñez que tuvo retroactividad a 2015. La sorpresa fue para mí encontrar esos niños que habían salido indocumentados y habían llegado a Chile, como apátridas. Siendo NNA indocumentados habrían cruzado al menos cuatro fronteras".

Por su parte, otra de las entrevistadas del grupo de actores clave (sector privado), expresó: "Desde la clínica no conocíamos de estos casos o no nos habían llegado. No fue sino hasta conocer del Proyecto Nacionalidad, que supimos de esta realidad que nos preocupa. Claramente no sabemos de estos casos porque viajan hacia el sur, y les perdemos la pista".

Dificultades en la identificación del problema

De acuerdo con los entrevistados del grupo de actores clave (sector privado), es evidente la dificultad para identificar los casos, pues se trata en su gran mayoría de NNA sin documentación, y por lo tanto, invisibilizados en algunas ocasiones, por no estar registrados en las bases de datos de las instituciones públicas.

En otros casos, la dificultad obedece a la situación de movilidad de los padres, pues muchos de ellos han continuado transitando a otros países de la región o incluso podrían otros, haber retornado a su país de origen.

“Hay una base que hicimos en Perú, como un intento de sistematizar y de buscar ayuda para estos casos, sin embargo, no obtuvimos una respuesta de las autoridades, por lo que la base ya no está actualizada. Probablemente muchas de estas personas ya no están en Perú o quizás algunas pudieron retornar a Venezuela”.

Barreras prácticas que enfrentan los y las beneficiarias

Por su parte, de las entrevistas a los y las beneficiarias, se desprenden diversas conclusiones sobre las principales dificultades que enfrentan las personas venezolanas en Colombia al momento de la inscripción de sus hijos como colombianos y en los distintos países de la región por no contar con documentos que acrediten la identidad y nacionalidad de sus hijos.

De acuerdo con entrevistadas del grupo de actores clave (sector privado), las personas venezolanas enfrentan una serie de obstáculos prácticos en el proceso de inscripción y expedición del registro civil de sus hijos (nacidos en Colombia).

“En la práctica, cuando yo acompaño en la clínica jurídica estos casos, pedimos el acta de nacimiento y se encuentran los siguientes casos”:

1. El acta de nacimiento tiene la anotación de “Válido para demostrar nacionalidad”, porque son hijos de venezolanos, cumplen los requisitos para la medida Primero la Niñez y se cumplió el objetivo de la medida.
2. El acta de nacimiento no tiene la anotación: Existe un error del registrador y es necesario solicitar que se incluya la anotación.
3. El acta de nacimiento dice que únicamente es válido para probar parentesco pero que no corresponde a la anotación que debería tener y es necesario solicitar asistencia jurídica para que el registro sirva como prueba de la nacionalidad.

- **Desconocimiento de la normativa**

Otro aspecto que destaca una de las entrevistadas del grupo de actores clave (sector público), es la falta de información que tienen los padres y madres de los NNA beneficiarios, sobre la medida misma y sobre el derecho a solicitar el acta de nacimiento colombiano actualizada, como prueba de la nacionalidad. Señalan que es necesario facilitar rutas de acceso a este documento, especialmente diseñadas para el efecto y teniendo en consideración la realidad que viven las personas que hoy forman parte de estos movimientos sucesivos.

De acuerdo con las entrevistadas del grupo de actores clave (sector privado), los padres pueden no estar en la capacidad para entender si se necesita una actuación jurídica de corrección de registro y poder acceder a un servicio jurídico gratuito.

Al respecto indicaron haber advertido que las personas no dimensionan la importancia de estar documentadas, porque la urgencia de cubrir sus necesidades básicas supera a la de la documentación.

Según lo manifestado por las beneficiarias, en un primer momento, no sabían sobre las normas de nacionalidad colombiana. Igualmente indican que al momento de la inscripción de nacimiento no se les entregó ninguna información sobre la imposibilidad de sus hijos para acceder a la nacionalidad colombiana, debido a su situación migratoria irregular en el país o con Permisos Especiales de Permanencia.

Ellos advierten esta situación con posterioridad a la inscripción del nacimiento, a través de terceras personas a quienes les ha ocurrido lo mismo o cuando intentan solicitar documentos colombianos de los niños y las niñas y ello no es posible debido a que no son titulares de la nacionalidad.

Al respecto, una de las beneficiarias entrevistadas, frente a la pregunta sobre cómo se enteró que su hija no contaba con la nacionalidad colombiana, expresó:

“Llevé la identificación y el certificado de nacido vivo. No tuve problemas cuando hice la inscripción. Me dieron el registro. No sabíamos que iba con una nota que en ese momento no aplicaba para demostrar nacionalidad. Leyendo la partida nos dimos cuenta de la nota e indagando, supimos que debía ser hijo de colombiano o nosotros tener un visado. Teníamos un permiso temporal y los dos padres somos extranjeros”.

Otra de las entrevistadas del grupo de actores clave (sector público), advirtió también entre los factores que complejizan la situación, la desconfianza por parte de la población que se encuentra en condición jurídica irregular, de acercarse a la institucionalidad o la dificultad que existe de rastrear a esta población en los distintos países del continente, en razón de su estatus migratorio irregular.

Lo anterior se confirma en otra de las entrevistas realizadas a actores clave (sector privado), en que se señala que para la época de la pandemia se percibió una “atmósfera de deportación”, por lo que existía un temor aún mayor al que habitualmente se aprecia respecto de las autoridades. Esto sin duda, dificulta el acceso a documentos de identificación, nacionalidad y regularización migratoria.

- **Tránsito e ingreso en los países, sin identificación de los NNA**

Las beneficiarias entrevistadas se refirieron también a las dificultades que enfrentaron ante las autoridades de migración durante su tránsito por los diferentes países de la región antes de su llegada a Chile, debido a la ausencia de documentación de sus hijos o en otros casos, con un acta de nacimiento que no servía de prueba de la nacionalidad.

“Sellaban la entrada y salida en cada país. Tenían que sellar el pasaporte de los tres, nos pedían el pasaporte de la niña y entregábamos el acta de nacimiento. Nos decían que ese documento no era suficiente y que era nuestra responsabilidad que la niña tuviera un documento. En Ecuador nos dijeron que el acta de nacimiento no era un documento para entrar al país”.

Una de las beneficiarias comentó que de no ser porque las autoridades de migración en Chile accedieron a su solicitud de ingreso de su hija con un acta de nacimiento colombiana, no habrían podido entrar:

“Teníamos el pasaporte vigente y nosotros no teníamos problema. Los funcionarios no nos dejaban entrar porque la niña no tenía un pasaporte. El trato no fue muy cordial. Les preguntamos que si pedíamos refugio para ella, podíamos entrar, pero nos dijeron que si lo pedíamos nos lo iban a negar. Sin embargo, después de dialogar, ellos accedieron y nos dejaron entrar. Nos dieron una cita al llegar a Santiago”.

Finalmente, las entrevistadas del grupo de actores clave (sector privado) resaltan entre las diferentes barreras de acceso a la medida Primero la Niñez para las personas venezolanas que han transitado a otros países de la región, la falta de información sobre el derecho a la nacionalidad colombiana.

Riesgo de apatridia

- Barreras prácticas para acceder a la nacionalidad venezolana

De acuerdo con lo manifestado por las beneficiarias entrevistadas es imposible para ellas inscribir a sus hijos e hijas como venezolanos, en los consulados de Venezuela en otros países de la región y hasta en su propio país de origen, cuando el nacimiento ha ocurrido en el exterior.

“Era más fácil obtener la nacionalidad colombiana para la niña que la venezolana”.

Así, frente a la pregunta sobre si sus hijos han podido adquirir la nacionalidad venezolana, una de ellas indicó que intentó realizar la inscripción de sus dos hijos en Venezuela, sin resultado alguno:

“Me dijeron que no le podían hacer ningún papeleo porque no había papelería y le pedían un documento que él no tenía. A los dos hijos los presentamos en Venezuela. Quedaron como en el aire, sin ninguna nacionalidad”.

- Barreras normativas y prácticas para la confirmación de la nacionalidad colombiana

De igual forma, las beneficiarias entrevistadas confirmaron la dificultad para lograr el reconocimiento de la nacionalidad colombiana de sus hijos nacidos en Colombia, en otros países de la región porque no es posible obtener el acta de nacimiento actualizado, en los consulados de Colombia en el exterior:

“Luego el Presidente Duque decreta la nacionalidad a los niños hijos de venezolanos nacidos en Colombia. Yo fui al consulado y me dijeron que el trámite tenía que hacerlo en Bogotá y ya en Chile no había manera”.

De acuerdo con una de las entrevistadas del grupo de actores clave (sector público) “el problema es que no existe una herramienta entre Registraduría y los consulados que nos permitiera enviar a nosotros (consulados) una copia para continuar el trámite (una copia que se había hecho de oficio). Me parece que no es el ‘deber ser’ que tenga que intervenir un tercero para hacer de puente entre dos órganos del Estado. No es presentable. No ocurre como en Chile que el certificado es automático desde cualquier parte del mundo (con controles de seguridad) [...]. No es un trámite nuevo, sino la continuidad de un trámite que se inicia en Colombia. No es hacer el trámite en el consulado”.

Efectos del riesgo de apatridia

Las entrevistadas del grupo de actores clave, tanto del sector público como del privado, coincidieron en la grave afectación del derecho a la identidad y nacionalidad que significa no poder obtener el acta de nacimiento actualizada a través de los consulados, y particularmente en el contexto actual de movimientos mixtos y movimientos secundarios de personas venezolanas hacia otros países de la región.

- Barreras de acceso a servicios básicos

Frente a la pregunta sobre la situación de los niños en Chile y las barreras de acceso a los servicios básicos que enfrentaron antes de obtener los documentos de identificación colombianos a través del apoyo del Proyecto Nacionalidad, manifestaron lo siguiente:

“Tuve que gestionar un RUT provisorio para tener acceso a salud, a CESFAM. Me daban la leche, los controles, las vitaminas con ese RUT provisorio para ingresar a los niños. La traté de ingresar a un jardín y en el jardín me ayudaron a pedir el RUT de educación”.

Algunas apreciaciones sobre la importancia de la nacionalidad

Frente a la pregunta formulada a las beneficiarias entrevistadas sobre cómo se imaginaban que habría sido el escenario para sus hijos si no hubieran tenido una nacionalidad, manifestaron lo siguiente:

“Es un derecho fundamental tener una nacionalidad, cualquiera que sea, eso es necesario para todo, tener una identificación, se necesita para todo, para tener un servicio de salud, de educación. En Chile para todo se necesita en cualquier programa. Si nos toca salir por cualquier circunstancia si no tiene un documento de identidad para nosotros es todo un tema”.

“(Estoy) muy frustrada, no sé por qué mis hijos no tienen ninguna nacionalidad, ni siquiera tenían el apellido del papá ¿Por qué nos discriminan tanto a los venezolanos? Empecé a preguntar y a averiguar cómo hacía para que le dieran la nacionalidad colombiana y la venezolana. Cualquier nacionalidad. Mis hijos estaban despatriados, ilegales. Cuando les sacamos los pasaportes a los niños, pegué un grito al cielo y di gracias a Dios”.

Soluciones a la problemática

Los entrevistados del grupo de actores clave (sector público y sociedad civil) concuerdan en la necesidad de buscar alternativas de solución para una mejor implementación práctica de la medida de prevención de la apatridia “Primero la Niñez”.

“Se contactó a un funcionario del consulado quien informó que la medida “Primero la Niñez” no tenía aplicación consular. Este tema no se ha solucionado. Considero que debería hacerse una modificación por vía legislativa para ampliar la medida a los consulados. La medida no permite la inscripción con certificado de nacido vivo, ni la actualización del registro”.

En este sentido, las diferentes entrevistas permiten evidenciar la importancia de visibilizar la problemática planteada en este informe a nivel regional, con el fin de poder cuantificar e identificar los diferentes casos de NNA en riesgo de apatridia por las causas expuestas.

Lo anterior, permitirá diseñar un mecanismo macro de coordinación regional, entre actores locales en los diferentes países y las autoridades registrales colombianas, para facilitar el acceso a los registros civiles de nacimiento actualizados de los NNA beneficiarios de la medida Primero la Niñez, cuyos padres transitaron a otros países del continente, y no pudieron confirmar su nacionalidad colombiana, tal como se hizo a través del Proyecto Nacionalidad.

En este sentido, una de las entrevistadas del grupo de actores clave (sector público) resaltó la labor desarrollada a través de la iniciativa chilena: “El trabajo del Proyecto Nacionalidad fue muy completo, porque tomaron la problemática desde cómo expedir la nueva copia, sobrepasar los obstáculos para obtener el pasaporte en el consulado para luego solicitar la Visa de los NNA. El proyecto reveló la necesidad de que no sólo a nivel interno es importante aplicar esta medida, sino también lograr que en los países receptores existan mecanismos de regularización”.

De igual forma, como alternativa de solución al problema que genera la restricción de la aplicación de la medida Primero la Niñez a nivel consular, plantea la opción de un “desarrollo tecnológico, que permita continuar [en el consulado] el trámite iniciado en Colombia [ante la Registraduría]. Cuando se mira este problema desde el exterior, el pasaporte pasa a ser un documento esencial en la vida de una persona y ese era el segundo obstáculo que existía”. La entrevistada propone transpolar la figura de la interoperabilidad entre los sistemas de los consulados y la Registraduría, que ya existe respecto a la solicitud entre consulados o desde Colombia, de registros civiles colombianos otorgados en cualquier oficina consular de Colombia en el exterior.

Igualmente, las entrevistadas del grupo de actores clave (sociedad civil) reconocieron la importancia de identificar estos casos en los diferentes países, a través de las clínicas jurídicas, para apoyar el proceso de acceso a sus documentos.

“Parte del hallazgo es que hay que tratar de identificar los casos en otros países y luego conectarnos con las clínicas jurídicas en esos países, para poder documentarlos y ayudarlos en la obtención de los documentos”.

VIII. ESTADÍSTICAS DE LA POBLACIÓN AFECTADA

Dimensionar cuántos NNA se han visto afectados y se encuentran hoy apátridas o en riesgo de apatridia por no poder comprobar su nacionalidad colombiana, constituye una tarea difícil, pues se trata de familias que están en constante movimiento dentro de la región y dentro de los países, enfrentando dificultades en el acceso a servicios y en su mayoría con un estatus jurídico irregular. Todo lo anterior los hace poco identificables en las políticas públicas o programas sociales de los gobiernos[56].

Bastián, beneficiario del Proyecto Nacionalidad, junto a su abuelo.

56 Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Visibilizando a los migrantes: revisión de la información sobre migrantes en censos y encuestas de hogares en América Latina y El Caribe, Septiembre 2022.
En el mismo sentido, este informe sostiene que "algunos países de la región enfrentan debilidades al momento de contar con fuentes sistemáticas de información que permitan entender la dimensión y las particularidades de estos nuevos procesos migratorios. La información disponible no permite caracterizar a la población migrante y reflejar sus patrones de movimientos, perfiles, ubicación y métricas de la integración, entre otros. Su falta de regularización, además, hace invisible a la población migrante en muchas de las fuentes de datos disponibles: cerca de la mitad de las y los venezolanos que migraron dentro de la región se encuentran en situación irregular en sus países de acogida. Entre las fuentes de datos disponibles se encuentran las entidades administrativas, cuyos registros se han fortalecido sustantivamente en los últimos años. Estos ofrecen información valiosa, aunque también cuentan con limitaciones, pues el movimiento constante de muchos migrantes dificulta su trazabilidad. Además, como se menciona anteriormente, en muchas ocasiones existen brechas en la contabilización de la población sin un estatus migratorio regular."

En el caso de Chile, desde el mes de agosto de 2019 se exige un visado consular para el ingreso de personas venezolanas al país, y durante los años 2020 a 2022 se mantuvieron cerradas las fronteras terrestres. Esto implica que la gran mayoría de las personas venezolanas han ingresado al país en los últimos años por paso no habilitado y se encuentran en situación jurídica irregular. Ellos y ellas no pueden solicitar un permiso de residencia (pues para eso se requiere de una autorización excepcional del Subsecretario del Interior que hasta hoy no es otorgada) y entre otras consecuencias, no son considerados en los principales registros o bases de datos que utiliza la autoridad pública[57].

Sin perjuicio de lo señalado, algunas cifras generales permiten efectuar estimaciones del número de NNA en esta situación:

- Total de NNA nacidos entre 2015 y 2019 en Colombia, hijos de venezolano/as, a quienes se les ha actualizado su registro civil, reconociéndose la nacionalidad colombiana[58]: 26.428
- Total de NNA nacidos entre el 20 de agosto de 2019 y el 17 de enero de 2023, hijos de venezolanos, a quienes se les ha reconocido la nacionalidad colombiana desde el momento de su nacimiento[59]: 63.719
- Total de NNA nacidos entre el 1 de enero de 2015 y el 17 de enero de 2023, hijos de venezolanos, beneficiados con la medida Primero la Niñez[60]: 90.147
- Total de personas venezolanas (adultas) que han ingresado por paso no habilitado entre los años 2019 y el primer trimestre de 2021 a Chile[61]: 69.144
- Total de NNA a los que se les ha otorgado visa en Chile desde 2015 a la fecha[62]: 136.563
- Total de NNA colombianos a los que se la ha otorgado visa en Chile desde 2015 a la fecha: 44.851
- Total de NNA venezolanos a los que se le ha otorgado visa en Chile desde 2015 a la fecha: 93.632

En este escenario, se han identificado en Chile, a través del Proyecto Nacionalidad, desde el año 2018 a la fecha: 100 casos de NNA sin acta de nacimiento actualizada.

57 El Registro Social de Hogares, que es la base de datos nacional de caracterización socioeconómica de la población para el otorgamiento de beneficios y ayudas estatales (protección social) exige contar con el RoI Único Nacional, que solo se otorga a personas extranjeras con permiso de residencia en el país.

58 Información entregada por la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia el 17 de enero de 2023

59 Información entregada por la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia el 17 de enero de 2023

60 Información entregada por la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia el 17 de enero de 2023

61 Servicio Jesuita a Migrantes, SJM (2022). Migración en Chile. Lecciones y desafíos para los próximos años: Balance de la Movilidad Humana en Chile 2018 - 2022 (3). Santiago, Chile. Recuperado de https://www.migracionenchile.cl/publicaciones. Información elaborada a partir del total de denuncias o autodenuncias ante la autoridad por ingreso por paso no habilitado. No considera a menores de edad.

62 A través de la solicitud de Acceso a la Información Pública AB099T0033179 se solicitó información específicamente sobre visas NNA, sin embargo, la autoridad de SERMIG entregó esta información respecto del total de permisos de residencia temporales otorgados, que tienen como titular a un niño/niña/adolescente (menores de 18 años), lo que constituye una categoría más amplia, por lo que el número de visas NNA otorgadas es menor e impreciso.

IX. CONCLUSIONES, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

De acuerdo con el análisis expuesto a lo largo de este informe, es claro que la medida Primero la Niñez expedida por el Estado colombiano recoge los estándares internacionales de los distintos sistemas de protección de los derechos humanos para la prevención de la apatridia, en cuanto da cumplimiento a la salvaguarda de conceder la nacionalidad de forma automática a los niños y niñas nacidos en su territorio.

La medida se presenta como una buena práctica y un referente a nivel internacional en la solución del problema de la apatridia, en términos de garantía del derecho a la nacionalidad, a través de la concesión de la nacionalidad colombiana de forma automática, oficiosa y con carácter retroactivo, a más de 90.000 niños y niñas, nacidos en Colombia, hijos de padres venezolanos, en condición de apatridia.

Sin embargo, debido a la restricción que existe para acceder a una nueva acta de nacimiento que prueba la nacionalidad colombiana vía consular, en el contexto actual de movilidad de las personas venezolanas, emerge una nueva problemática de riesgo de apatridia. Esta es la dificultad para obtener el acta de nacimiento de nacimiento colombiano actualizado de sus hijos, para quienes han salido hacia otros países de la región como resultado de movimientos mixtos y por ende, lograr la confirmación de su nacionalidad.

Frente a esta problemática, el “Proyecto Nacionalidad” Colombia busca llenar el vacío de la medida Primero la Niñez y surge como una alternativa complementaria y de solución frente a la dificultad de acceso a la documentación que acredita la nacionalidad colombiana para los NNA, hijos de padres venezolanos, que han salido Colombia, y que como se señaló, se encuentran en riesgo de apatridia.

El “Proyecto Nacionalidad” Colombia, como iniciativa piloto, presenta evidentes resultados exitosos, como es la gestión de 47 registros civiles de nacimiento colombianos actualizados y apostillados de los NNA beneficiados por la medida “Primero la Niñez”, que actualmente se encuentran en Chile, en la obtención de pasaportes colombianos en las oficinas consulares de Colombia en ese país, y en la culminación de su proceso de regularización con la expedición del permiso de residencia temporal para NNA.

Desafíos

Como primer desafío se presenta la posibilidad de efectuar la misma gestión para NNA que se encuentran actualmente en otros países de la región y que igualmente no pueden acceder desde esos lugares a los documentos que acreditan su nacionalidad colombiana. Perú, Brasil y Ecuador hoy registran un importante número de personas venezolanas y es probable que muchos NNA se encuentren en igual situación.

Por otra parte, son muchos los casos, cuyas historias hemos conocido en este proyecto y cuya solución requiere de otros esfuerzos y acciones legales que les permitan acceder a una nacionalidad y la debida documentación que la pruebe. Entre ellos:

1. NNA que no cuentan con un registro civil de nacimiento, sino solo con una notificación de nacimiento o certificado de nacido vivo, y por tanto carecen de un acta de nacimiento y no se encuentran cubiertos por la medida Primero la Niñez.
2. NNA sin ningún tipo de documento que dé cuenta o certifique su nacimiento.

3. NNA con registro civil de nacimiento, y con un acta de nacimiento sin la anotación de "Válido para demostrar nacionalidad", debiendo ésta haberse efectuado en aplicación de la medida Primero la Niñez y reuniendo los requisitos para el efecto.
4. NNA con actas de nacimiento con errores en la identificación de alguno de los padres, lo que les impide acceder a su documento de viaje (pasaporte) y con ello, contar con un permiso de residencia en el lugar en el que se encuentran.

Resolver estas situaciones de NNA en riesgo de apatridia, requiere de estrategias legales, coordinación entre organizaciones de la sociedad civil que puedan asesorarlos y de la decisión de autoridades a nivel local y central, así como del apoyo y coordinación de los organismos internacionales y de las autoridades consulares de los distintos Estados involucrados.

Recomendaciones

A partir de lo expuesto en este informe, se efectúan las siguientes recomendaciones:

- Extensión de la medida de prevención de la apatridia "Primero la Niñez", hasta tanto se mantengan las circunstancias que dieron lugar a su expedición, es decir, que persistan los obstáculos insuperables para acceder de forma efectiva a la nacionalidad venezolana para NNA, hijos de padres venezolanos nacidos en Colombia. Bajo el nuevo contexto de restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela, se recomienda extender la medida hasta demostrar que el acceso a la nacionalidad venezolana por la vía consular en Colombia es posible.

- Evaluación por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia del levantamiento de la restricción existente para dar aplicación a la medida "Primero la Niñez" a nivel consular, o en su defecto, la implementación de un desarrollo tecnológico que garantice la interoperabilidad entre las oficinas consulares colombianas y la Registraduría. Lo anterior, con el fin de permitir que los NNA beneficiarios de la medida que se encuentran fuera de Colombia, puedan obtener una copia original del acta de nacimiento actualizado con la anotación "Válido para demostrar la nacionalidad" en cualquier consulado de Colombia en el exterior.

- Como alternativa a las recomendaciones anteriores, se propone el diseño e implementación de un mecanismo de carácter institucional, macro o general, con aplicación de largo plazo, de coordinación regional entre las autoridades registrales colombianas y las organizaciones de la sociedad civil de los diferentes países de la región, que cuente con el apoyo de organismos internacionales, que permita la identificación y gestión de casos de NNA que no cuentan con su registro civil actualizado, para acceder a éste y de esta forma acreditar su nacionalidad colombiana.

- Ampliar y fortalecer la aplicación del modelo planteado en el "Proyecto Nacionalidad" Colombia para la gestión de los casos identificados de los NNA en riesgo de apatridia analizados en el presente informe, en otros países de la región.

- Creación de una red de clínicas jurídicas u otras organizaciones de la sociedad civil, de los distintos países de la región, que puedan actuar como facilitadores en la identificación de NNA hijos de padres venezolanos nacidos en Colombia y en el proceso de obtención de sus actas de nacimiento actualizadas, otorgados en Colombia, en aplicación de la medida "Primero la Niñez".

- Realización de talleres a nivel regional para los distintos actores involucrados, con el fin de identificar y visibilizar el riesgo de apatridia analizado en el presente informe y una mayor comprensión de esta problemática, en la que se encuentran los NNA y las consecuencias de ello en su desarrollo.

- Evaluación, análisis y coordinación de alternativas de solución frente al universo de casos planteados de NNA en riesgo de apatridia que no han sido abordados por las autoridades colombianas y que se encuentran excluidos de los supuestos normativos de la medida “Primero la Niñez”.

- Abogar por la habilitación y acceso efectivo a los trámites consulares para las personas venezolanas en Chile, de manera que puedan ejercer el derecho de opción y confirmación de la nacionalidad venezolana, conforme a su legislación.

- Fortalecer la identificación y levantamiento de estadísticas por parte del Servicio Nacional de Migraciones de Chile, de casos de niños, niñas y adolescentes en estas circunstancias y facilitar su regularización. En particular, se sugiere mejorar los mecanismos de registro respecto de la visa humanitaria denominada visa NNA.

Agradecimientos

Agradecemos los valiosos aportes a este informe de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, Registraduría Delegada para el Registro Civil y la Identificación y Coordinación del Servicio Nacional de Inscripción, al Consulado de Colombia en Santiago de Chile, al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, a la Clínica Jurídica de Atención a Migrantes de la Universidad Alberto Hurtado de Chile, al Servicio Jesuita a Migrantes de Chile, a la Clínica Jurídica para Migrantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes de Bogotá de Colombia, a la Organización Encuentros Perú y a la Universidad Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo/São Paulo de Brasil, y a todos los beneficiarios del Proyecto Nacionalidad Colombia que participaron con sus enriquecedores testimonios.

Familias beneficiarias del "Proyecto Nacionalidad" en el Consulado General de Colombia en Santiago de Chile.

Familias a la espera de obtener su documentación en el Consulado General de Colombia en Chile.

Reunión de miembros del "Proyecto Nacionalidad" en la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.

uah / Facultad de Derecho
Universidad Alberto Hurtado

PROYECTO NACIONALIDAD

Apoyado por:

UNHCR
ACNUR
La Agencia de la ONU
para los Refugiados