

La lucha contra la apatridia en Côte d'Ivoire: uso de múltiples herramientas para apoyar el cumplimiento de sentencias

Alpha Sesay y Amon Dongo

En el año 2015, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) emitió su decisión en el caso del [*Pueblo contra Côte d'Ivoire*](#). Este caso relativo a la apatridia y al derecho a la nacionalidad de los descendientes de antiguos migrantes en Côte d'Ivoire es un buen ejemplo de cómo la incidencia estratégica coordinada con agentes locales puede garantizar el cumplimiento efectivo de decisiones regionales en materia de derechos humanos. Dicha incidencia otorga funciones para una amplia gama de actores: los litigantes, el Estado, la CADHP, la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos de Côte d'Ivoire y los grupos nacionales de la sociedad civil que trabajan juntos en coalición. Como resultado, la decisión de la Comisión ha contribuido de manera trascendental a los esfuerzos del país para hacer frente a su problema de apatridia. Esto se puede atribuir a varios factores, como los cambios críticos en el entorno político del país después de 2010, las características específicas de algunas de las medidas de reparación ordenadas por la CADHP así como la importante y sólida incidencia de los litigantes y de una coalición de sociedad civil local para garantizar el cumplimiento por parte del Estado. Además de abordar el problema de apatridia en Côte d'Ivoire, el cumplimiento de esta decisión es también fundamental para fortalecer los órganos regionales de derechos humanos como la CADHP.

Breves antecedentes

Tras lograr su independencia del dominio colonial en 1960, Côte d'Ivoire siguió, bajo el liderazgo del entonces presidente Félix Houphouët-Boigny, una política de amplia tolerancia étnica y acogió a trabajadores migrantes de plantaciones de países vecinos. Sin embargo, después de la muerte de Houphouët-Boigny en 1993, su sucesor, el expresidente Henri Konan Bedie, introdujo nuevas políticas de adquisición de la nacionalidad basadas en el concepto incorrecto y excluyente de "Ivoirité". Los habitantes del norte de Côte d'Ivoire, personas conocidas como "dioulas" (término aplicado a grupos predominantemente musulmanes de diversas etnias) fueron los principales afectados al comenzar a cuestionarse su nacionalidad u obstruir su derecho para acceder a ella. Además de ver amenazada su nacionalidad legal, las personas sufrían discriminación por sus nombres, sus acentos o su apariencia física y su forma de vestir, si estos indicaban de alguna manera su "origen norteño". Según el Código de Nacionalidad (de 1961, modificado posteriormente en 1972), incluso quienes habían sido nacionales anteriormente se convertirían en "extranjeros" si no tenían un progenitor nacido en Côte d'Ivoire (o en el territorio que se convirtió en Côte d'Ivoire después de la independencia). Una ley aprobada en 1998 (Loi 98-750 du 23/12/1998, relativa a la tierra rural) también se propuso prohibir que los "extranjeros" fueran propietarios de tierras, votaran o se presentaran como candidatos a cargos públicos.

En vista de la falta de una reparación a nivel nacional contra esta discriminación generalizada y estructural, en el año 2006, Open Society Justice Initiative (OSJI) presentó una denuncia ante la CADHP en nombre de los grupos afectados de Côte d'Ivoire. En el escrito se argumentaba que esas políticas y prácticas de Côte d'Ivoire eran discriminatorias, violaban el derecho a la

nacionalidad y a la libertad de movimiento, y negaban a las personas los derechos a la familia y al desarrollo garantizados en la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos. En concreto, Justice Initiative sostenía que la forma en que se adquiría la nacionalidad en Côte d'Ivoire era tan imprecisa que era imposible aplicarla de manera uniforme y no discriminatoria y que, si no se corregía, seguiría permitiendo la discriminación en gran escala.

En 2015, después de casi una década, la Comisión emitió una [decisión histórica](#), en la que se formulaban conclusiones de suma importancia sobre el derecho a la nacionalidad que hasta entonces no se habían contemplado explícitamente en la Carta Africana. En la decisión se señaló que la discriminación de Côte d'Ivoire contra los “dioulas” no reflejaba la diversidad étnica y cultural que contribuyó a la formación del Estado de Côte d'Ivoire en el momento de la independencia, y que una ley de nacionalidad aplicada de manera discriminatoria sobre este grupo no solamente era peligrosa, sino que tampoco apreciaba la formación del propio país. La Comisión ordenó a Côte d'Ivoire que enmendara su Constitución y adaptara su Código de Nacionalidad a la Carta Africana y a las [convenciones sobre apatridia](#), y que estableciera (por medios legislativos y administrativos) un procedimiento de declaración simplificado para permitir el reconocimiento de la nacionalidad marfileña a todos los afectados. La Comisión también ordenó al Estado que: (1) mejorara su sistema de registro de nacimientos y garantizara que se administrara de manera eficaz y sin discriminación, (2) estableciera tribunales justos e independientes para juzgar los casos de nacionalidad e (3) introdujera sanciones para los funcionarios públicos que, de manera discriminatoria o sin motivo alguno, denegaran el acceso a documentos de identidad legales.

Cumplimiento e impacto

Después de la intervención de la CADHP, OSJI, junto con *Le Mouvement Ivoirien des Droits Humains* (MIDH), comenzó a trabajar en reformas jurídicas y administrativas de las prácticas de Côte d'Ivoire en materia de nacionalidad para que se ajustaran a la decisión de la Comisión. Asimismo, trató de informar a las comunidades afectadas sobre la decisión y las cuestiones que en ella se incluían, movilizó una coalición de la sociedad civil que apoyaría el cumplimiento de la decisión y emprendió una incidencia más amplia en las cuestiones relativas a la apatridia en el país. Los progresos hasta la fecha pueden atribuirse a diversos factores clave.

Transición en el entorno político

Cabe destacar que, en este caso, la decisión judicial de la CADHP coincidió con un cambio en el ambiente político de Côte d'Ivoire. Cuando se dictó la sentencia, el gobierno ya había introducido una serie de reformas y enmiendas para ampliar la adquisición de la nacionalidad, había ratificado las convenciones sobre apatridia y apoyaba un protocolo de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el derecho a una nacionalidad en África. El país también había encabezado un debate regional sobre la nacionalidad y la apatridia al servir de anfitrión de la Conferencia Ministerial sobre Apatridia en la ECOWAS en 2015. Estas reformas fueron posibles principalmente porque el presidente Alassane Ouattara, que había asumido el cargo en 2010, fue víctima de esta ley divisoria que le había impedido postularse para el más alto cargo político del país. Tras haber sido primer ministro del país, se cree que la ley de nacionalidad se promulgó, en parte, para atacar a Ouattara y prohibirle que se postulara para el

cargo después de que surgieran rumores de que su padre había nacido en el país vecino de Burkina Faso. Sin embargo, al final se le permitió presentarse a las elecciones y su presidencia marcó el comienzo de las reformas tan necesarias para la ley de nacionalidad del país. Este cambio en el entorno político también brindó una oportunidad para un compromiso constructivo con el gobierno una vez que la CADHP emitió su decisión de 2015.

La CADHP reconoció estas reformas en su decisión; sin embargo, señaló que aún no se habían abordado los problemas identificados en la comunicación original, ni tratado las causas fundamentales de la falta de nacionalidad de las personas. De hecho, en el momento de la decisión de la Comisión, se estimaba que unas 700.000 personas seguían siendo apátridas en Côte d'Ivoire, de las cuales aproximadamente 300.000 eran “expósitas” o hijas de padres desconocidos. Para subsanar esas deficiencias y garantizar que se cumpliera la decisión de la Comisión, Justice Initiative, junto con sus asociados, elaboró una sólida estrategia de incidencia para apoyar el cumplimiento de la decisión de la Comisión.

Papel de la sociedad civil

La movilización de la sociedad civil local fue importante en muchos aspectos. La coalición conocida como Sociedad Civil contra la Apatridia (CICA, por sus siglas en francés) se estableció en marzo de 2016 con el apoyo de OSJI y la oficina del ACNUR en Abiyán. La coalición actúa como organización coordinadora de ONG particulares y, hoy en día, reúne alrededor de 30 de las principales ONG de derechos humanos del país. Su misión es coordinar las intervenciones en materia de apatridia, interactuar con el gobierno y dirigir la incidencia estratégica en el asunto de la apatridia en Côte d'Ivoire. La CICA celebra reuniones trimestrales de coordinación en las que participan ONG, el ACNUR, el gobierno y ciertos asociados técnicos y financieros. Además de promover el conocimiento a nivel nacional en torno a la apatridia y la decisión de la CADHP, la CICA estaba, por consiguiente, en una posición de fortaleza para apoyar la incidencia estratégica en los planos nacional e internacional y asegurar una mejor coordinación de las iniciativas y la agrupación de esfuerzos en la lucha contra la apatridia en Côte d'Ivoire.

Con la designación de un centro de coordinación gubernamental sobre apatridia en el Ministerio de Justicia del país, la coalición también aseguró una mejor coordinación y colaboración con el gobierno. A modo de ejemplo, cuando el gobierno dedicó sus esfuerzos a elaborar y, en última instancia, validar un plan de acción nacional para erradicar la apatridia, la sociedad civil ocupó un puesto en la mesa como resultado de la coalición. Desde entonces, el gobierno ha contado con la CICA como aliado oficial para el cumplimiento del plan de acción nacional. Además, un grupo de la sociedad civil local, como la CICA y sus miembros, estaba en mejores condiciones de proporcionar información fidedigna sobre el cumplimiento a la CADHP. Por este motivo, cuando la CADHP tuvo que revisar el informe de derechos humanos de Côte d'Ivoire en 2016, se demostró que un informe paralelo y la retroalimentación de la sociedad civil local eran un apoyo valioso para los comisionados al involucrarse con los representantes del Estado de Côte d'Ivoire en torno al caso.

Incidencia coordinada y el papel de la CADHP

En muchos casos, para garantizar que un Estado cumpla las decisiones regionales en materia de derechos humanos es necesario que los litigantes o demandantes realicen esfuerzos y participen de manera activa. Asimismo, se requiere la coordinación del compromiso tanto a nivel nacional como regional. Además de trabajar con el Estado demandado, los litigantes siempre deben comprometerse con la CADHP y cumplir con sus obligaciones de informar según el reglamento de la Comisión. Con ese fin, en un plazo de 180 días a partir de la decisión de la Comisión, Justice Initiative envió una comunicación a la CADHP sobre lo que el gobierno de Côte d'Ivoire había (y no había) hecho para cumplir la decisión. A diferencia de muchos otros casos, el gobierno de Côte d'Ivoire dio una respuesta detallada a esa comunicación, que luego se convirtió en la base de una mesa redonda durante la sesión ordinaria de la Comisión en abril de 2016. Esa mesa redonda reunió a representantes de la Comisión, del gobierno de Côte d'Ivoire, de la sociedad civil, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de Justice Initiative para debatir los pasos que debían seguirse para cumplir la decisión.

El papel de la Comisión, tal como lo establecen sus normas, también es crucial para apoyar el cumplimiento de sus decisiones por parte de los Estados. En este marco, además de comprometer al gobierno a nivel nacional, es importante señalar que los litigantes y la sociedad civil están en condiciones de proporcionar información a la CADHP e instarla a que adopte las medidas necesarias para apoyar el cumplimiento. Por ejemplo, durante una visita promocional de la Comisión a Côte d'Ivoire en 2016, los comisionados se reunieron con grupos de la sociedad civil, recopilaron información y plantearon cuestiones relacionadas con la decisión en reuniones con funcionarios gubernamentales. Sobre esta base, era importante que, durante la sesión de 2016 de la Comisión, los comisionados pudieran buscar respuestas de la delegación gubernamental sobre lo que era necesario hacer para garantizar el cumplimiento de la decisión. Por consiguiente, era fundamental que se estableciera un circuito de retroalimentación coordinado entre las actividades de incidencia a nivel nacional y a nivel regional.

Diálogo constructivo entre partes interesadas

El diálogo constructivo entre diversas partes interesadas es fundamental para garantizar el cumplimiento. En este caso, ese diálogo reunió a diversos agentes, entre ellos el gobierno, la CADHP, las comunidades afectadas, los litigantes y la sociedad civil, para debatir la importancia de la decisión, los retos a los que se enfrentaba el país y las oportunidades para garantizar el cumplimiento. En el contexto de las reuniones de la mesa redonda de abril de 2016, las partes interesadas pudieron celebrar un debate muy honesto sobre cómo trabajar juntos para garantizar el cumplimiento de la decisión. Los diálogos de este tipo pueden ser poco frecuentes, pero son importantes para fomentar la colaboración entre las partes y, como se ha señalado, cuentan con la participación de la propia CADHP. Este diálogo a nivel regional se reprodujo posteriormente en el plano nacional cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos del país acogió una conferencia de un día de duración para examinar el cumplimiento de la decisión de la CADHP. La conferencia brindó otra oportunidad para que la Comisión de Derechos Humanos, los funcionarios y organismos gubernamentales, las organizaciones internacionales, las víctimas y la sociedad civil examinaran el cumplimiento de la decisión. Se trató de un acontecimiento de suma importancia no solo por la posibilidad de celebrar un foro para que los agentes locales debatieran

el cumplimiento de la decisión, sino también porque, así, se subrayó el papel crucial de las comisiones nacionales de derechos humanos en la supervisión del cumplimiento y en la colaboración con diversos agentes (incluido el propio centro de coordinación del gobierno en materia de apatridia) para ayudar a desempeñar un papel de coordinación en material de cumplimiento.

Cinco años después de la decisión de la Comisión, cabe señalar que Côte d'Ivoire ha emprendido importantes reformas para hacer frente a su problema de apatridia, entre las que se encuentran las siguientes:

1. La realización de un referéndum y la modificación de su Constitución para eliminar las disposiciones de discriminación de la nacionalidad (artículos 35 y 65), como lo recomendó la CADHP.
2. Convertirse en parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, así como de la Convención de las Naciones Unidas para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, y ratificar la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, que contiene disposiciones relativas al derecho de los niños a la nacionalidad.
3. La adopción de la Declaración de Abiyán, que contiene ambiciosos compromisos para abordar y erradicar la apatridia en África Occidental, como el de garantizar que todo niño adquiera una nacionalidad al nacer y que todos los niños no acompañados (“expósitos”) se consideren ciudadanos del Estado en el que se encuentran. De conformidad con la Declaración de Abiyán, el Estado comenzó a trabajar en 2016 con organizaciones de la sociedad civil para elaborar, a más tardar en 2024, un “Plan de acción nacional para la erradicación de la apatridia.”
4. Por último, en noviembre de 2018, Côte d'Ivoire aprobó dos nuevas leyes para prevenir la apatridia. La primera fue la ley de estado civil, destinada a reformar el proceso de obtención de los registros de los nacimientos. Con esta nueva ley, se ha simplificado y descentralizado el proceso, que antes era engorroso, de obtener los registros de nacimientos, lo que excluía a miles de personas del sistema. La segunda fue la ley especial que restauró la identidad de quienes habían quedado sin ningún tipo de documentación y, por lo tanto, en riesgo de apatridia.

El cumplimiento de estas dos leyes, así como el proceso de renovación de los documentos nacionales de identidad, comenzó a principios de 2020. La aportación de la sociedad civil, como parte de la incidencia en el cumplimiento, ha sido crucial para los esfuerzos del gobierno por instituir estas reformas. En la actualidad, Côte d'Ivoire cuenta con una coalición de la sociedad civil local dedicada a la cuestión de la apatridia en África, ha mantenido su compromiso de garantizar que el gobierno cumpla con las reformas que ha puesto en marcha y puede compartir sus conocimientos con sus homólogos de otros países africanos. Por ejemplo, ahora la CICA se ha convertido en un participante activo en esfuerzos más amplios para que la Unión Africana adopte un “Protocolo de la Carta Africana sobre el Derecho a la Nacionalidad en África”. Sin embargo, no basta con trabajar con la sociedad civil para apoyar el cumplimiento de una

decisión. También hay que esforzarse por fomentar la capacidad de la sociedad civil, y centrarse en la creación de grupos de interés para garantizar la sostenibilidad de los logros alcanzados.

Todo esto es un buen ejemplo de cómo la incidencia no solo apoya el cumplimiento de las sentencias o asegura reformas jurídicas y administrativas, sino que también trabaja para alcanzar otros objetivos en el proceso: crear una comunidad de actores comprometidos y desarrollar capacidades a nivel local para continuar el el trabajo en torno al tema del litigio.

No obstante, aún quedan importantes lagunas. Muchas personas en Côte d'Ivoire siguen careciendo de documentación, son apátridas o están en riesgo de serlo. El cumplimiento de nuevas leyes y reformas administrativas requerirá la labor continua de la sociedad civil local, la participación y el monitoreo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la coordinación permanente con los socios internacionales y el compromiso constante de los sucesivos gobiernos de Côte d'Ivoire. Además, como se ha señalado, la participación permanente de la CADHP es fundamental para garantizar que el Estado también cumpla con su decisión. Si bien la Comisión ha tenido un compromiso limitado con el gobierno sobre la necesidad de cumplir su decisión, ese compromiso ha sido impulsado principalmente por la sociedad civil y los litigantes. Por lo tanto, es importante que la Comisión utilice las disposiciones de sus propias normas relacionadas con el cumplimiento, como el nombramiento de un relator para comunicaciones específicas, la entrega de información en su informe de actividades a la Unión Africana sobre el estado del cumplimiento, y la exigencia de información a los Estados sobre lo que han hecho para garantizar el cumplimiento de las decisiones. De este modo, resulta fundamental que la Comisión exija al gobierno de Côte d'Ivoire que se involucre en el estado del cumplimiento de su decisión, especialmente para determinar las lagunas que aún subsisten a nivel nacional.

Alpha Sesay es un oficial de defensa en Open Society Justice Initiative. Amon Dongo es director de programa en Observatoire National de l'Équité et du Genre.