



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2002/25
5 de junio de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección de
los Derechos Humanos
54º período de sesiones
Tema 5 del programa provisional

PREVENCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN

Los derechos de los no ciudadanos

Informe provisional del Relator Especial, Sr. David Weissbrodt, presentado en
cumplimiento de las decisiones 2000/103 y 2001/108 de la Subcomisión,
así como de la decisión 2002/107 de la Comisión

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 10	3
II. PRINCIPIOS INTERNACIONALES GENERALES RELATIVOS A LOS DERECHOS DE LOS NO CIUDADANOS	11 - 16	5
III. EXCEPCIONES AL CRITERIO GENERAL DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS	17 - 20	7
A. Derechos del Pacto que se otorgan a los "ciudadanos"	18	7

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. (continuación)		
B. Derechos del Pacto que pueden derogarse en circunstancias excepcionales.....	19 - 20	7
IV. LA SITUACIÓN DE LOS NO CIUDADANOS EN EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	21 - 24	7
V. TRATO DISTINTO ENTRE LOS NO CIUDADANOS.....	25 - 42	8
A. Diferencias basadas en la nacionalidad	26 - 37	8
B. Diferenciación basada en la condición de inmigrante	38 - 42	12
VI. NORMATIVAS SOBRE CIUDADANÍA QUE CONSTITUYEN DISCRIMINACIÓN DE HECHO	43 - 49	14
VII. PLANTEAMIENTO GENERAL.....	50 - 51	17
VIII. RECOMENDACIONES PRELIMINARES	52 - 53	17
<u>Anexo.</u> Cuestionarios sobre los derechos de los no ciudadanos		18

I. INTRODUCCIÓN

1. En marzo de 1997, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (el Comité), en su 50º período de sesiones, examinó y decidió proponer a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (la Subcomisión) nueve temas para la preparación de estudios, entre ellos el de los "derechos de los no ciudadanos", que habían sido propuestos por el Sr. Theo van Boven (véase CERD/C/SR.1189). El Sr. Michael Banton, Presidente del Comité, en carta de fecha 19 de marzo de 1997, comunicó estas propuestas al Presidente de la Subcomisión pidiéndole que las presentase a la Subcomisión en su 49º período de sesiones.

2. El 21 de agosto de 1997, en su 49º período de sesiones, la Subcomisión, en su resolución 1997/5, expresó su agradecimiento al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial por recomendar futuros estudios de la Subcomisión que podrían constituir aportaciones útiles a los trabajos del Comité. Además, la Subcomisión, en su decisión 1997/112 de 27 de agosto de 1997, decidió dedicar especial atención a las cuestiones propuestas por los órganos de supervisión de tratados de las Naciones Unidas al elegir nuevos temas de estudio.

3. En consecuencia, el 20 de agosto de 1998, en su 50º período de sesiones, la Subcomisión en su decisión 1998/103, decidió, "encomendar al Sr. David Weissbrodt la preparación, sin consecuencias financieras, de un documento de trabajo sobre los derechos de las personas que no son ciudadanos del país en que viven,... a fin de permitirle adoptar, en su 51º período de sesiones, una decisión acerca de la viabilidad de un estudio sobre el tema".

4. El 31 de mayo de 1999, el Sr. Weissbrodt presentó a la Subcomisión en su 51º período de sesiones su documento de trabajo, titulado "Los derechos de los no ciudadanos", (E/CN.4/Sub.2/1997/7 y Add.1). La Subcomisión, en su resolución 1999/7 de 25 de agosto de 1999, recomendó al Consejo Económico y Social que autorizase a la Subcomisión a nombrar a un relator especial que se centrara en los derechos de los no ciudadanos. Se decidió asimismo que el relator especial, cuyo mandato consistía fundamentalmente en presentar informes sobre la situación de los no ciudadanos, debía ocuparse también de las distintas categorías de ciudadanos en relación con los distintos tipos de derechos en países con distintos niveles de desarrollo y con distintas razones para explicar esas distinciones.

5. El 25 de abril de 2000, la Comisión de Derechos Humanos, en su decisión 2000/104, pidió al Consejo Económico y Social que autorizase a la Subcomisión a nombrar entre sus miembros un relator especial encargado de preparar un estudio amplio de los derechos de los no ciudadanos sobre la base del documento de trabajo preparado por el Sr. David Weissbrodt, así como de las observaciones formuladas y los debates celebrados en el 51º período de sesiones de la Subcomisión y de los que tuvieran lugar en el 56º período de sesiones de la Comisión, y de presentar un informe preliminar a la Subcomisión en su 53º período de sesiones en el 2001, un informe sobre la marcha de su labor en su 54º período de sesiones en el 2002 y un informe final en su 55º período de sesiones en el 2003.

6. El 1º de agosto de 2000, la Subcomisión en su decisión 2000/103, acordó nombrar al Sr. David Weissbrodt Relator Especial encargado de preparar un estudio amplio de los derechos de los no ciudadanos y le pidió que presentara un informe preliminar a la Subcomisión en su 53º período de sesiones, un informe sobre la marcha de su labor en su 54º período de sesiones y un informe final en su 55º período de sesiones.

7. El Relator Especial preparó un informe preliminar (E/CN.4/Sub.2/2001/20 y E/CN.4/Sub.2/2001/20/Add.1) que se examinó durante el 53º período de sesiones de la Subcomisión. En el informe preliminar se resumían las normas jurídicas internacionales y se examinaba la jurisprudencia de las normas relativas a los derechos de los no ciudadanos de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en la que tenía su origen el estudio, así como de la Carta de las Naciones Unidas; la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; los proyectos de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados; el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; y la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, de 1985; la Observación general N° 15 del Comité de Derechos Humanos sobre la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto; la Observación general N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a la educación; y la Observación general N° 21 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; el Convenio Europeo de Derechos Humanos; la Carta Social Europea; la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias; el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad; el Convenio Europeo sobre la participación de extranjeros en la vida pública a nivel local; y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

8. En el presente informe provisional se atiende a las sugerencias y observaciones formuladas en el 53º período de sesiones. En primer lugar, en el informe provisional se trata de sintetizar los principios internacionales más destacados relativos a los derechos de los no ciudadanos. En segundo lugar, en la adición 1 se facilita información actualizada de la jurisprudencia relativa a los derechos de los no ciudadanos análoga a la del informe preliminar. También se examina la labor de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia en relación con la situación de los no ciudadanos. Además, en el informe se tiene presente el proceso de consultas mundiales iniciado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el 2000 para mejorar la protección de los refugiados, que son un grupo especial entre los no ciudadanos. En tercer lugar, en la adición 2 se presentan textos más completos relativos a la jurisprudencia europea que no figuraban en el informe preliminar, y se incluyen nuevos textos sobre el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales, aprobado bajo los auspicios del Consejo de Europa. También se trata de las novedades en la esfera de los no ciudadanos que se han producido en los sistemas africano e interamericano. En el informe preliminar del 2001 ya se examinaron otros tratados y jurisprudencias regionales. En cuarto lugar, en la adición 3 se atiende a las solicitudes de miembros de la Subcomisión que habían pedido más información sobre las situaciones prácticas y los problemas que se plantean en todo el mundo en relación con los derechos de los no ciudadanos. En su decisión 2001/108, la Subcomisión pidió autorización a la Comisión para solicitar al Secretario General que remitiera un cuestionario a los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales para que formularan informaciones y para pedirles toda información que desearan presentar en relación con el estudio. La Comisión adoptó la decisión 2002/107, de 25 de abril de 2002, en la que se aprobó esta solicitud, y la Oficina del

Alto Comisionado para los Derechos Humanos transmitió acto seguido el cuestionario. Como es natural, cuando se presentó el presente informe provisional a principios de mayo de 2002, no se había recibido ninguna respuesta. El cuestionario se reproduce en un anexo del presente informe. El Relator Especial agradecería que se respondiera al cuestionario y que se le hiciera llegar información adicional, observaciones y sugerencias. Por consiguiente, la información que figura en la adición 3 debe considerarse provisional.

9. El Relator Especial quisiera agradecer a todos aquellos que formularon sugerencias, observaciones y críticas sobre el estudio preliminar. Quisiera expresar en especial su agradecimiento a sus colegas de la Subcomisión (en particular a la Sra. Marília Sardenberg), a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a los representantes de los gobiernos que hicieron uso de la palabra en este órgano en su anterior período de sesiones, al ACNUR, al Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC), a la Comisión Católica Internacional de Migración, y a Migrant Rights International. El Relator Especial quisiera también expresar su sincero reconocimiento al Sr. Clark Goebel, Sr. Igor Kornev, Sra. Mary Rumsey, Sr. Bret Thiele y Sr. Mark Thieroff por su asistencia en la preparación del presente informe.

10. En el resto del informe se trata de determinar i) el alcance preciso de los derechos que se conceden actualmente a los no ciudadanos en las normas de derechos humanos internacionales y ii) la medida en que los Estados pueden distinguir, en circunstancias excepcionales, entre ciudadanos y no ciudadanos en la protección de los derechos humanos. En el análisis que sigue se hace especial hincapié en *las formas permisibles de trato distinto* que pueda haber, más que en las innumerables formas de discriminación que sufren los no ciudadanos. En las adiciones se dan ejemplos de la práctica actual en el trato de los no ciudadanos.

II. PRINCIPIOS INTERNACIONALES GENERALES RELATIVOS A LOS DERECHOS DE LOS NO CIUDADANOS

11. El sistema de derechos humanos internacionales se basa en la premisa de que toda persona, en virtud de su humanidad intrínseca, disfruta de ciertos derechos. En la Declaración Universal de Derechos Humanos se reconoce este principio en el párrafo 1 del artículo 2, en el que se dice:

"toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición" (sin cursiva en el original).

12. Análogamente, en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no se establece distinción entre los derechos de los ciudadanos y de los no ciudadanos:

"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social" (sin cursiva en el original).

13. El mismo criterio figura en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el que se enuncia una serie de derechos básicos que los Estados Partes deben garantizar a todas las personas cualquiera que sea su nacionalidad. Estos derechos inderogables son: el derecho a la vida (art. 6); el derecho a un trato humano (art. 7); el derecho a no estar sometido a esclavitud (art. 8); el derecho a no ser encarcelado por no poder cumplir una obligación contractual (art. 11); la inmunidad frente a las leyes retroactivas (art. 15); el derecho de todo ser humano al reconocimiento de su personalidad jurídica (art. 16); y el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 18).

14. En su Observación general N° 15, aprobada en 1994, el Comité de Derechos Humanos explicó que:

"los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todas las personas, independientemente de la reciprocidad, e independientemente de su nacionalidad o de que se sean apátridas. ... la norma general es que se garanticen todos y cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto, sin discriminación entre nacionales y extranjeros" (párrs. 1 y 2).

15. Por consiguiente, además de los derechos inderogables que se garantizan a los no ciudadanos en el artículo 4 del Pacto, como norma general los ciudadanos disfrutan:

"derecho a libertad de circulación y libre elección de residencia; y tienen libertad para salir del país. Los extranjeros deben gozar de igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, y tener derecho a ser oídos públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ellos o para la determinación de sus derechos u obligaciones en un procedimiento judicial. ... Los extranjeros no pueden ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio ni su correspondencia. Tienen derecho a libertad de pensamiento ... y derecho a expresar sus opiniones. Los extranjeros disfrutan del derecho de reunión pacífica y del derecho a asociarse libremente. Pueden contraer matrimonio, si tienen edad para ello. Sus hijos tienen derecho a las medidas de protección que su condición de menores requiere. En los casos en que los extranjeros constituyan una minoría, según se definen éstas en el [Pacto], no se les denegará el derecho a que, junto con otros miembros de su grupo, disfruten de su propia vida cultural, profesen y practiquen su propia religión y empleen su propio idioma. Los extranjeros tienen derecho a la protección de la ley en pie de igualdad. No debe haber discriminación entre extranjeros y nacionales en la aplicación de estos derechos. Estos derechos de los extranjeros quedarán restringidos sólo por las limitaciones que puedan imponerse legalmente con arreglo al Pacto." (párr. 7)

16. Los no ciudadanos también disfrutan del derecho a no ser deportados a un país en el que pudieran ser sometidos a malos tratos. Este principio de no devolución existe (con un ámbito que varía ligeramente) en varios instrumentos internacionales, tales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; el Protocolo sobre el estatuto de los refugiados; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

III. EXCEPCIONES AL CRITERIO GENERAL DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

17. En el Pacto se permite a los Estados establecer distinciones entre ciudadanos y no ciudadanos con respecto a dos tipos de derechos: los derechos garantizados expresamente a los ciudadanos solamente y los derechos que pueden negarse a los no ciudadanos en circunstancias excepcionales.

A. Derechos del Pacto que se otorgan a los "ciudadanos"

18. Con respecto a los dos tipos de derechos, el trato distinto de los no ciudadanos está previsto en el texto del Pacto. En el artículo 25 se establece que "todos los ciudadanos" gozarán del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegidos y a tener acceso a las funciones públicas. Análogamente, en el párrafo 4 del artículo 12 se dice que nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar "en su propio país".

B. Derechos del Pacto que pueden derogarse en circunstancias excepcionales

19. En el texto del Pacto también se permite el trato distinto de los no ciudadanos en circunstancias excepcionales. Por lo general en el Pacto se prohíbe a los Estados la adopción de medidas discriminatorias en circunstancias excepcionales en el párrafo 1 del artículo 4:

"En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social."

20. A diferencia de la cláusula general contra la discriminación del párrafo 1 del artículo 2, la cláusula de derogación no incluye el "origen nacional" entre los motivos que permiten la discriminación. Esta misión, según los trabajos preparatorios, refleja el reconocimiento por parte de los redactores de que los Estados suelen considerar necesario discriminar contra los no ciudadanos en circunstancias excepcionales¹.

IV. LA SITUACIÓN DE LOS NO CIUDADANOS EN EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

21. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establecen los derechos que se aplican a todos, independientemente de cuál sea su nacionalidad. En el artículo 6 se concede a todos el derecho a trabajar. En el artículo 7 se garantizan las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. En el artículo 8 se garantiza el derecho de toda persona a

¹ Véase Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (Kehl am Main y Arlington, Va. Engel, 1993), pág. 86.

fundar sindicatos. En el artículo 9 se garantiza el derecho de toda persona a la seguridad social. En el artículo 11 se garantiza el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, que incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una continua mejora de las condiciones de existencia. En el artículo 12 se reconoce "el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental". En el artículo 13 los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a la educación, y en el artículo 15 el derecho de toda persona a participar en la vida cultural.

22. También puede interpretarse que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prohíbe la discriminación basada en la nacionalidad. En el párrafo 2 del artículo 2 se dice:

"Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

23. No obstante, en el párrafo 3 del artículo 2 se crea una excepción concreta a esta norma solamente para los países en desarrollo:

"Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos."

24. Debe señalarse que solamente pueden invocar el párrafo 3 del artículo 2 los países en desarrollo y tan solo con respecto a los derechos económicos². Los Estados no pueden establecer distinciones entre los ciudadanos y los no ciudadanos con respecto a los derechos sociales y culturales.

V. TRATO DISTINTO ENTRE LOS NO CIUDADANOS

25. Además de las distinciones que los Estados establecen entre los ciudadanos y los no ciudadanos, en algunas circunstancias aisladas se permite que los Estados establezcan distinciones entre los no ciudadanos, por ejemplo según su nacionalidad o su condición de inmigrantes.

A. Diferencias basadas en la nacionalidad

26. Tal como se ha señalado anteriormente, los no ciudadanos están protegidos contra la discriminación basada en el origen nacional en ambos Pactos. Además, en el párrafo 3 del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se establece que:

² Véase Carmen Tiburcio, *The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law* (La Haya y Boston. M. Nijhoff, 2001) págs. 145 a 147.

"Ninguna de las cláusulas de la presente Convención podrá interpretarse en un sentido que afecte en modo alguno las disposiciones legales de los Estados Partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización, siempre que tales disposiciones no establezcan discriminación contra ninguna nacionalidad en particular.

27. No obstante, no toda diferencia de trato constituye discriminación. Como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial observó en su Recomendación general N° XIV, aprobada en 1993,

"una diferencia de trato no constituirá discriminación si los criterios para tal diferencia, juzgados en comparación con los objetivos y propósitos de la Convención, son legítimos... Al examinar los criterios que puedan haberse empleado, el Comité reconocerá que una medida concreta puede obedecer a varios fines. Al tratar de determinar si una medida sufre un efecto contrario a la Convención, examinará si tal medida tiene consecuencias injustificables distintas sobre un grupo caracterizado por la raza, el color, el linaje o el origen nacional o étnico"(párr. 2).

28. Análogamente, el Comité de Derechos Humanos señaló en la Observación general N° 18 que el Pacto podía permitir la diferenciación de trato "si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto" (párr. 13).

29. En la práctica los Estados están aumentando las distinciones entre los no ciudadanos, particularmente en el contexto de las uniones supranacionales económicas o políticas. Algunas de esas distinciones han sido objeto de examen por órganos internacionales de derechos humanos en los últimos años.

1. Cupos de inmigración basados en la nacionalidad

30. En el 2000, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial examinó una ley de Estonia sobre la inmigración que imponía un cupo estricto de inmigración a los ciudadanos de todos los países salvo a los de los Estados miembros de la Unión Europea y algunos otros países³. El Comité expresó "especial preocupación" por las disposiciones y recomendó que "que el sistema de cuotas se aplicara sin discriminación por motivos de raza o de origen étnico o nacional". El Comité no mencionó la disposición particular de la Convención que motivaba su preocupación.

2. Distinciones basadas en la nacionalidad para decidir la deportación

31. En 1996, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos examinó una denuncia de discriminación basada en la nacionalidad en *C. c. Bélgica*. El denunciante, un ciudadano

³ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre los informes periódicos inicial, segundo, tercero y cuarto de Estonia, presentados en un solo documento (CERD/C/304/Add.98), párr. 11. Este y otros ejemplos se citan porque son buena muestra de las perspectivas jurídicas internacionales y no porque revelen necesariamente la situación actual en los países mencionados.

marroquí, vivía en Bélgica desde 1955 hasta que se ordenó su deportación en 1992 motivada por su condena por daños en propiedad ajena, posesión ilícita de estupefacientes y confabulación. El denunciante pretendía ser víctima de discriminación por motivos de raza y nacionalidad en violación del artículo 14 del Convenio Europeo porque su deportación equivalía a un trato menos favorable del concedido a los delincuentes que, como nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea, estaban protegidos contra esa medida en Bélgica⁴. El Tribunal consideró que no se había violado el artículo 14 porque ese trato preferente se "basaba en una justificación objetiva y razonable, ya que los Estados miembros de la Unión Europea constituían un orden jurídico especial que ha establecido su propia ciudadanía"⁵.

3. Requisitos para la naturalización basados en la nacionalidad

32. En 1984, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una opinión consultiva en relación con un proyecto de enmienda de las disposiciones sobre la naturalización de la Constitución de Costa Rica⁶. En la enmienda se establecían normas de naturalización preferentes para "los nacionales de los otros países de Centroamérica... los españoles o iberoamericanos". El Gobierno de Costa Rica solicitó a la Corte que determinara la compatibilidad de la enmienda con distintas disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en particular el artículo 24, que dice así:

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

33. Teniendo en cuenta el margen de apreciación reservado al Estado que establece los requisitos para conceder la naturalización, la Corte explicó que:

"no habrá, pues discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas". Adoptando un criterio de la discriminación asumido anteriormente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁷, la Corte explicó también que la diferencia en el trato sólo era discriminatoria cuando carecía de justificación objetiva y razonable. Aplicando estas normas a la propuesta de disposiciones sobre la naturalización, la Corte declaró que:

"... no parece contrario a la naturaleza y fines del otorgamiento de la nacionalidad, facilitarla en favor de aquellos que, objetivamente, tienen con los costarricenses lazos históricos, culturales y espirituales mucho más estrechos, los cuales hacen presumir su más sencilla y rápida incorporación a la comunidad nacional y su más natural identificación con

⁴ Eur. Ct. H.R., Reports 1996-III (7 de agosto de 1996), párr. 37.

⁵ *Ibid.*, párr. 38.

⁶ Opinión consultiva sobre la propuesta de modificación a la Constitución política de Costa Rica relacionada con la naturalización (OC-4/84), párr. 57.

⁷ *Belgian Linguistic Case*, 6 Eur. Ct. H.R. (ser. A) (1968).

las creencias, valores e instituciones de la tradición costarricense, que el Estado tiene el derecho y el deber de preservar."⁸

34. La Corte Interamericana no examinó las disposiciones de Costa Rica a la luz de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

4. Diferenciación entre extranjeros por lo que se refiere a la libertad de expresión y de participación política

35. En el caso *Piermont c. Francia*⁹, fallado en 1995, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos examinó el caso de una ciudadana alemana que había sido expulsada de un territorio de ultramar francés para evitar que participara en un mitin político que allí se celebraba. La denunciante, que ocupaba un escaño en el Parlamento Europeo cuando fue expulsada, denunció, entre otras cosas, que su expulsión atentaba contra la libertad de expresión garantizada en el artículo 10 del Convenio Europeo. En defensa de la expulsión, el Gobierno de Francia invocó el artículo 16 del Convenio Europeo que dice así:

"Ninguna de las disposiciones de los artículos 10, 11 y 14 podrá ser interpretada en el sentido de que prohíbe a las Altas Partes Contratantes imponer restricciones a la actividad política de los extranjeros."

36. El Tribunal Europeo rechazó ese argumento explicando simplemente que:

"... el que la Sra. Piermont posea la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea y, además su condición de miembro del Parlamento Europeo impida que se invoque en su contra el artículo 16 del Convenio sobre todo porque la población de [los Territorios de Ultramar] participa en las elecciones al Parlamento Europeo."

5. Observaciones

37. Aunque escasa, la jurisprudencia en la esfera de las distinciones basadas en la nacionalidad parece apuntar a tres posibles principios. En primer lugar, los Estados parecen disfrutar de una mayor discreción para establecer los requisitos relativos a la ciudadanía que para regular la entrada y la residencia, siempre que no se dirija el trato discriminatorio a una nacionalidad en particular. En segundo lugar, los Estados pueden otorgarse recíprocamente en relación con la residencia y la inmigración preferencias basadas en la nacionalidad si así lo requiere su participación en un orden político o jurídico transnacional. En tercer lugar, los Estados que pertenecen a una organización internacional con un órgano parlamentario pueden¹⁰ conceder a

⁸ Advisory Opinion on the Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Political Constitution of Costa Rica (OC-4/84), párr. 60.

⁹ 314 Eur. Ct. H.R. (ser. A) (1995).

¹⁰ El caso *Piermont c. Francia*, parece indicar que en el Convenio Europeo tal vez *exija* efectivamente este trato distinto de los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea.

los ciudadanos de otros Estados miembros mayores derechos de participación política que a los que conceden a los extranjeros en general¹¹.

B. Diferenciación basada en la condición de inmigrante

38. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos permite expresamente a los Estados Partes negar a los no ciudadanos indocumentados determinados derechos, como el derecho a la libre circulación (art. 12), el derecho a elegir la residencia (art. 12), y el derecho al amparo procesal en las causas de expulsión (art. 13), que sólo se aplican al extranjero que "se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte"¹².

39. En la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante "la Convención de 1951") no figuran disposiciones específicas sobre el trato reservado a los solicitantes de asilo¹³. Sin embargo, sigue siendo un importante punto de partida para el examen de las normas de trato para la recepción de solicitantes de asilo, en particular porque los solicitantes de asilo pueden ser refugiados¹⁴. Importantes elementos de la Convención, en especial la disposición sobre la prohibición de expulsión y devolución, del artículo 33, y la no imposición de sanciones penales por causa de su entrada en el país, del artículo 31, se aplican a los refugiados antes de que reciban el reconocimiento oficial de su condición. Por otra parte, los matices en el trato que admite la Convención se basan en conceptos como la permanencia legal, o la simple presencia en el territorio, que por sí mismas constituyen una útil medida en el contexto de la definición de las normas de recepción de los solicitantes de asilo. Como mínimo, a los solicitantes de asilo se les aplicarán las disposiciones de la Convención de 1951 que no están relacionadas con la presencia o residencia legal, en la medida en que estas disposiciones guarden relación con el trato humanitario y el respeto de los derechos fundamentales. La Convención de 1951 dispone que los refugiados tendrán derecho a mayor protección que otros extranjeros en lo que respecta a determinados derechos y al mismo trato que los extranjeros en general en lo que respecta a los otros derechos: la Convención y el Protocolo otorgan a los refugiados que se encuentran en el territorio de un Estado Parte un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la religión (art. 4), la protección de la propiedad intelectual (art. 14), el acceso a los tribunales y la asistencia judicial (art. 16), las medidas de racionamiento

¹¹ Véase J. Hippler Bello, J. Kokott y B. Rudolf, "European Convention on Human Rights Conditions for Modified Applicability in Overseas Territories-Restrictions on Political Activities of Aliens-Lawful Entry by Air", *American Journal of International Law*, vol. 90, 1996, pág. 459.

¹² Los menores indocumentados no ciudadanos pueden gozar de mayor protección al amparo del artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño que hace extensiva la garantía a todo niño sujeto a la jurisdicción del Estado Parte.

¹³ Véase ACNUR, Proceso de Consultas Globales sobre la Protección Internacional, "Reception of Asylum-Seekers, including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems" (EC/GC/01/17).

¹⁴ Véase ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 1992, párr. 28.

(art. 20), la enseñanza elemental (párrafo 1 del artículo 22), la asistencia y socorro públicos (art. 23), la legislación del trabajo y seguros sociales (art. 24), así como los gravámenes fiscales (art. 29). La Convención y el Protocolo exigen que los Estados Partes otorguen a los refugiados un trato no menos favorable que el que otorgan a los extranjeros en general con respecto a la exención de reciprocidad legislativa (párrafo 1 del artículo 7), la adquisición de bienes muebles e inmuebles (art. 13), las asociaciones no políticas ni lucrativas y los sindicatos (art. 15), al empleo remunerado (art. 17), al trabajo por cuenta propia (art. 18), las profesiones liberales (art. 19), la vivienda (art. 21), la enseñanza distinta de la elemental (párrafo 2 del artículo 22), y a la libertad de circulación (art. 26). Los derechos otorgados a los refugiados se analizan más ampliamente en el informe del Relator Especial (E/CN.4/Sub.2/2001/20, párrs. 85 a 94).

40. En el contexto de la definición de las normas adecuadas de recepción de los solicitantes de asilo también es pertinente el derecho humanitario internacional¹⁵. Los derechos humanos fundamentales mínimos se aplican a todo individuo en todas las situaciones. La Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párrafo 1 del artículo 11) reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados para los solicitantes de asilo que no estén en condiciones de obtener estos derechos económicos. Los derechos enunciados en el Pacto Internacional han de alcanzarse gradualmente, teniendo en cuenta los recursos disponibles. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 7, 9, 10 y 14) establece las normas para el ejercicio de los derechos civiles, incluida la protección contra la detención arbitraria y la tortura, así como el derecho de todo ser humano, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica. Los dos pactos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el párrafo 2 del artículo 2, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el párrafo 1 del artículo 2, prohíben la discriminación, entre otros motivos, por el origen nacional. Por otra parte, toda diferencia en el trato de los solicitantes de asilo con respecto a los derechos fundamentales mínimos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sólo será admisible cuando se base en motivos fundados. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se aplica a la discriminación de la mujer y promueve la igualdad de género en el marco de la recepción de solicitantes de asilo. En lo que respecta a los niños, la Convención sobre los Derechos del Niño establece importantes directrices para la concepción y ejecución de las políticas de recepción basadas en el principio del "interés superior" del niño.

41. Los derechos humanos de los solicitantes de asilo también pueden estar protegidos por instrumentos regionales de derechos humanos que se aplican a todas las personas residentes en los respectivos Estados Partes, independientemente de su situación legal en el país de asilo. Por consiguiente, los instrumentos regionales en vigor en África¹⁶, Europa¹⁷, y América Latina¹⁸, establecen importantes normas sobre el trato aplicable a los solicitantes de asilo.

¹⁵ Véase también la Conclusión N° 82 (XLVIII) del Comité Ejecutivo sobre la salvaguarda de la institución del asilo, 1997.

¹⁶ Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 y la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño Africano, de 1990.

42. Los instrumentos regionales de derechos humanos establecen distinciones análogas para todos los no ciudadanos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos amplía la libertad de circulación y residencia (párrafo 1 del artículo 22) y el amparo procesal en los procedimientos de expulsión (párrafo 6 del artículo 22) a los extranjeros que se hallen "legalmente en el territorio de un Estado" Parte. El párrafo 1 del artículo 2 del Protocolo N° 4 del Convenio Europeo garantiza a toda persona que se encuentra en situación regular sobre el territorio de un Estado Parte la libertad de circulación y de escoger la residencia. El Protocolo N° 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos hace extensivo el amparo procesal en los procedimientos de expulsión a los extranjeros que se encuentren "en situación regular en el territorio de un Estado" Parte (art. 1).

VI. NORMATIVAS SOBRE CIUDADANÍA QUE CONSTITUYEN DISCRIMINACIÓN DE HECHO

43. La aplicación de procedimientos de naturalización aparentemente neutros desde el punto de vista racial constituye un último tipo de discriminación padecida por los no ciudadanos. A diferencia de los casos de discriminación que se acaban de describir, el motivo de preocupación en este caso no es la legislación sobre naturalización que distingue entre las distintas nacionalidades, sino la legislación de aplicación general sobre ciudadanía que tiene un propósito o un efecto discriminatorio por motivo de raza, pertenencia étnica, origen nacional u otro criterio prohibido¹⁹.

44. En los últimos años, se ha planteado la preocupación por la posible discriminación en la concesión de la ciudadanía, en particular en situaciones de sucesión de Estados. En los años noventa, los órganos internacionales de derechos humanos examinaron la legislación sobre ciudadanía de varios Estados que acababan de acceder a la independencia con el fin de evaluar su compatibilidad con la exigencia de no discriminación. Las observaciones de estos órganos indican que ha aumentado la preocupación por evitar que las personas se conviertan en no ciudadanos.

45. En 1995, el Comité de Derechos Humanos examinó la legislación sobre la ciudadanía adoptada por Estonia y Letonia poco después de que cada uno de estos Estados recobrase su

¹⁷ Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y los Protocolos Nos. 1, 2, 3, 4 y 5, y la Carta Social Europea de 1996.

¹⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 ("Pacto de San José") y las Convenciones de 1954 sobre Asilo Territorial y sobre Asilo Diplomático.

¹⁹ En lo que respecta a las medidas discriminatorias de hecho, véase la Comunicación N° 586/1994, CCPR/C/57/D/586/1994, *Josef Frank Adam c. la República Checa*, en que el Comité de Derechos Humanos expresó la opinión de que "el propósito de la asamblea legislativa no es el elemento que determina la infracción del artículo 26 del Pacto, sino más bien que ésta viene determinada por las consecuencias de la legislación promulgada. Sea cual fuere el motivo o la intención de la asamblea legislativa, una ley puede violar el artículo 26 del Pacto si sus efectos son discriminatorios" (párr. 12.7).

independencia²⁰. Como cuestión preliminar, el Comité observó que una gran proporción de la población de esos Estados se componía de personas pertenecientes a minorías. Con respecto a la legislación de Estonia sobre la ciudadanía, el Comité observó en primer lugar que la ley establecía una multitud de criterios y un criterio lingüístico riguroso, que impedía gozar de la ciudadanía estonia a un sector muy considerable de la población (CCPR/C/79/Add.59, párr. 12). A raíz de lo cual el Comité señalaba que se privaba de cierto número de derechos enunciados en el Pacto (ibíd., párr. 13) a residentes permanentes no ciudadanos.

46. En su examen de la legislación letona, el Comité observó igualmente que una parte importante de la población no disfrutaría de la ciudadanía letona a causa de los criterios estrictos fijados por la ley y de la política deliberada de examinar cada caso según sus propias circunstancias y dentro de unos plazos calculados para demorar durante muchos años el proceso de naturalización (CCPR/C/79/Add. 53, párr. 17). En opinión del Comité la legislación "contiene todavía criterios de exclusión que dan lugar a discriminación conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 26 del Pacto" (ibíd.). El Comité, por consiguiente, recomendó que el Gobierno de Letonia adoptase "todas las medidas necesarias para asegurar que la legislación sobre ciudadanía y naturalización [facilitase] la plena integración de todos los residentes permanentes en Letonia, a fin de que se respeten los derechos garantizados en el Pacto, en particular sus artículos 2 y 26" (párr. 27).

47. Las leyes que establecen distinciones en la adquisición de la ciudadanía por nacimiento son también motivos de preocupación. En 1996, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales examinó la legislación sobre naturalización de la República Dominicana y, concretamente, su efecto en la minoría haitiana que vivía en el país. El Comité recomendó que la República Dominicana aprobase "leyes de nacionalidad claras que den seguridad jurídica a las personas de origen haitiano nacidas en la República Dominicana y a sus hijos; que exijan a las autoridades inscribir los nacimientos sin hacer discriminaciones, y que permitan a los haitianos obtener la nacionalidad dominicana por naturalización en las mismas condiciones que los demás extranjeros" (E/C.12/1/Add. 6, párr. 14).

48. En la Convención sobre los Derechos del Niño se trata de la situación de los niños nacidos de padres no ciudadanos. Con arreglo al artículo 7 de la Convención, el niño nacido en esas circunstancias "será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad... Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con [las obligaciones contraídas] en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida". Teniendo en cuenta la ratificación prácticamente universal de la Convención de los Derechos del Niño, el principio del jus soli se ha impuesto como la norma internacional general que rige el otorgamiento de la nacionalidad a los niños nacidos de padres sin ciudadanía²¹. Este derecho debe aplicarse sin discriminación respecto del sexo del

²⁰ A continuación se mencionan las opiniones del Comité de Derechos Humanos porque reflejan las perspectivas jurídicas internacionales y no porque revelen necesariamente la situación actual de los países indicados.

²¹ Véase Asbjørn Eide, "Citizenship and international law with specific reference to human rights law: status, evolution and challenges", 2001. Véase también Add. 1, párrs. 55 y 58.

progenitor²². Además, el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño estipula que el progenitor transmitirá la ciudadanía a su hijo adoptivo²³. No debe considerarse el artículo 7 aisladamente, sino que debe interpretarse conjuntamente con el artículo 8 (preservación de la identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares), el artículo 9 (separación del niño de sus padres), el artículo 10 (reunión de la familia) y el artículo 20 (continuidad en la educación del niño privado de su medio familiar). En el marco del criterio integrado que recomienda el Comité de los Derechos del Niño para la interpretación del texto de la Convención, estos artículos deben interpretarse de conformidad con los principios generales de la Convención que figuran en los artículos 2 (derecho a la no discriminación), 3 (principio del interés superior del niño), 6 (derecho a la vida y al desarrollo) y 12 (derecho del niño a expresar libremente sus opiniones en todos los asuntos que le afectan y a tener oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte)²⁴.

49. Las instituciones europeas de derechos humanos han reconocido y ampliado estos principios. Si bien el Convenio Europeo de Derechos Humanos no reglamenta directamente la adquisición ni la pérdida de la ciudadanía, las decisiones destinadas a conceder y anular la ciudadanía están condicionadas por las disposiciones sustantivas y procesales del Convenio. Por ejemplo, la privación arbitraria de la ciudadanía puede adquirir carácter de trato inhumano o degradante, prohibido por el artículo 3, o violar el respeto de la vida privada y familiar que garantiza el artículo 8 del Convenio²⁵. La denegación de la ciudadanía por un Estado combinada con una orden de expulsión puede crear la presunción de que la negativa tiene por fin lograr la expulsión del ciudadano²⁶, que está prohibida por el artículo 3 del Protocolo N° 4 del Convenio Europeo²⁷. En el contexto de la sucesión de Estados, las normas del Consejo de Europa parecen permitir la exigencia de conocimiento del idioma, así como las diferencias inspiradas en el origen étnico, en la medida en que la consideración de la etnia permita determinar la capacidad de integrarse en una sociedad²⁸.

²² Véase Add. 1, párrs. 14, 50, 51, 63 y 66.

²³ Véase también Add. 1, párr. 60.

²⁴ Véase Rachel Hodgkin y Peter Newell, *Manual de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, 1998, pág. 97.

²⁵ Véase el informe de los expertos del Consejo de Europa sobre la legislación relativa a la ciudadanía de la República Checa y Eslovaquia y su aplicación, 2 de abril de 1996, DIR/JUR (96)4, párr. 164.

²⁶ Véase P. van Dijk y G. J. H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention* (2° ed.), págs. 496 y 497.

²⁷ Véase *X. c. la República Federal de Alemania*, Appl. N° 3745/68, Coll. 31 (1970).

²⁸ Véase el informe de los expertos del Consejo de Europa, *op. cit.*

VII. PLANTEAMIENTO GENERAL

50. En general, el derecho internacional de derechos humanos establece la igualdad de trato de los ciudadanos y no ciudadanos. Las excepciones a este principio de no discriminación son escasas y deben interpretarse con rigor. Por lo general, el trato diferente a los no ciudadanos sólo es aceptable si se basa en criterios razonables y objetivos, y tienen un propósito legítimo. En lo que respecta a los derechos civiles y políticos, en épocas de estabilidad interna los Estados pueden establecer diferencias entre los ciudadanos y no ciudadanos sólo en lo que respecta a los derechos de participación política y a determinados derechos de entrada y residencia. Los países en desarrollo podrán, en la medida de lo necesario, establecer diferencias entre los ciudadanos y los no ciudadanos en el ámbito de los derechos económicos; no obstante, ningún Estado puede establecer diferencias respecto de los derechos sociales y culturales.

51. El grado en que se admite la diferencia en el trato de los no ciudadanos es bastante difuso. Las situaciones de diferenciación de este tipo se plantean fundamentalmente en la reglamentación de entrada al país, residencia y naturalización de extranjeros, ámbitos en los que los Estados han ejercido tradicionalmente considerable poder discrecional. Las distinciones admisibles entre los no ciudadanos parecerían estar limitadas a las preferencias que se hacen extensivas a los nacionales de algunos países, como por ejemplo los otros miembros de entidades políticas o económicas supranacionales, más que a la imposición de condiciones más difíciles a los ciudadanos de países determinados.

VIII. RECOMENDACIONES PRELIMINARES

52. La persistencia del trato discriminatorio de los no ciudadanos demuestra que es necesario contar con normas claras y generales que reglamenten los derechos de los no ciudadanos y su aplicación por los Estados. Los problemas del trato de los no ciudadanos se plantean en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos. En consecuencia, convendría que los órganos creados en virtud de tratados preparasen conjuntamente observaciones y recomendaciones generales para establecer un criterio uniforme y estructurado de la protección de los derechos de los no ciudadanos. Como mínimo, los órganos creados en virtud de tratados que han adoptado normas específicas habrán de considerar la posibilidad de actualizarlas, y los órganos que no hayan establecido directrices de interpretación sobre los no ciudadanos deben hacerlo. Además, los órganos creados en virtud de tratados deben intensificar su diálogo con los Estados Partes en lo que respecta a los derechos concedidos a los no ciudadanos y a la situación real a la que se enfrentan en sus respectivos ámbitos de interés. Por ejemplo, el Comité de los Derechos del Niño debe intensificar su diálogo con los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos del Niño en lo que respecta a los derechos concedidos a los niños no ciudadanos y a la situación real a la que se enfrentan, así como a la especial importancia de esta cuestión en la vida de los niños.

53. El Relator Especial agradecerá las observaciones que se formulen sobre el enfoque general y la orientación de estas actividades iniciales para ofrecer una perspectiva analítica de las normas y la jurisprudencia internacionales actuales.

Anexo

CUESTIONARIOS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS NO CIUDADANOS

En su 55ª sesión, celebrada el 25 de abril de 2002, la Comisión de Derechos Humanos, aprobó la decisión 2002/107 de la Subcomisión por la que se aprobaba la petición de la Subcomisión al Secretario General que figuraba en la decisión 2001/108 de que enviara un cuestionario del Relator Especial sobre los derechos de los no ciudadanos a los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, en particular el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y las organizaciones no gubernamentales, solicitándoles sus observaciones y toda información que desearan presentar en relación con el estudio a fin de que el Relator Especial pudiera tomarlas plenamente en consideración. De conformidad con lo expresado, se prepararon los siguientes cuestionarios para enviarlos a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, a los Estados no miembros con misiones permanentes de observación en la sede de las Naciones Unidas o en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, y las organizaciones intergubernamentales, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, en particular el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, y las organizaciones no gubernamentales.

A. Cuestionario para los Estados

1. ¿Tiene su Gobierno alguna observación que formular sobre la recopilación de normas internacionales que figura en el informe preliminar del Relator Especial, (E/CN.4/Sub.2/2001/20) (disponible en <http://www.unhchr.ch>) o el análisis que figura en el presente informe provisional (E/CN.4/Sub.2/2002/25) (en particular las conclusiones relativas a los principios generales y las excepciones específicas sobre los derechos de los no ciudadanos)?
2. ¿Cuáles son los derechos fundamentales mínimos que concede su Gobierno a todos los no ciudadanos, con independencia de su situación legal en el país? ¿Se conceden estos derechos fundamentales a los no ciudadanos indocumentados?
3. ¿Concede su Gobierno a los no ciudadanos los derechos de toda persona enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos?
4. ¿Qué excepciones a estos derechos, si las hubiere, se prevén en su ordenamiento jurídico?
5. ¿Concede su Gobierno a los no ciudadanos los derechos de todas las personas que se enuncian en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales?
6. ¿Qué excepciones a estos derechos, si las hubiere, se prevén en su ordenamiento jurídico?
7. ¿Concede su Gobierno a los refugiados los derechos que se enuncian en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, incluidos los derechos económicos y sociales?
8. ¿Concede su Gobierno a los solicitantes de asilo (es decir, a las personas que solicitan asilo, pero que oficialmente no han sido aún reconocidas como refugiados) los mismos derechos que a los otros no ciudadanos?

9. ¿Concede su Gobierno a los refugiados los derechos que se enuncian en la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas, incluidos los derechos económicos y sociales?
10. ¿Cuáles son los problemas más notables a los que se enfrentan en su país los refugiados, solicitantes de asilo, indocumentados, apátridas u otros no ciudadanos?
11. ¿Puede su Gobierno facilitar documentación, informes o estudios sobre la situación de los refugiados, solicitantes de asilo, indocumentados, apátridas u otros no ciudadanos en su país?

B. Cuestionario para las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes

1. ¿Tiene su organización alguna observación que formular sobre la recopilación de normas internacionales que figura en el informe preliminar del Relator Especial (E/CN.4/Sub.2/2001/20) (disponible en <http://www.unhchr.ch>) o el análisis que figura en el presente informe provisional (E/CN.4/Sub.2/2002/25) (en particular las conclusiones relativas a los principios generales y las excepciones específicas sobre los derechos de los no ciudadanos)?
2. ¿Cuáles son los derechos (incluidos los derechos económicos y sociales) que se conceden a los no ciudadanos en los países sobre los que su organización tiene información, y los problemas más importantes que han de afrontar?
3. ¿Cuáles son los derechos que se conceden y los problemas más importantes a los que han de hacer frente los refugiados, los solicitantes de asilo (es decir, las personas que solicitan asilo pero que todavía no están reconocidas oficialmente como refugiados), los indocumentados y los apátridas en los países sobre los que su organización tiene información?
4. ¿Puede su organización facilitar documentación, informes o estudios sobre la situación de los refugiados, solicitantes de asilo, indocumentados, apátridas u otros no ciudadanos de su país?
