

Derecho a la protección de la vida privada y familiar

Posibles restricciones y límites

TEDH, "CASE OF KURIC v. SLOVENIA"

(CASO de los IZBRIZANI o "BORRADOS"), 26 de JUNIO de 2012

por **MARINA CHERTCOFF**⁽¹⁾

I | Los hechos del caso

El presente caso se originó por la denuncia de ocho personas: Mustafá Kuric y Velimir Dabetic, ambos apátridas; Ana Mezga, de nacionalidad croata; Tripun Ristanovic, ciudadano de Bosnia y Herzegovina; Ljubenka Ristanovic, Ali Berisha y Zorán Minic, de nacionalidad Serbia según el gobierno de Eslovenia; e Ilafán Ademi, ciudadano de la República de Yugoslavia de Macedonia.

Antes del 25 de Junio de 1991, fecha en la que Eslovenia declaró su independencia, los denunciantes, al igual que todos los ciudadanos de la República Federal Socialista de Yugoslavia (RFSY) poseían dos nacionalidades: una de la República Federal y otra de una de las repúblicas que la consti-

.....
(1) Integrante del Proyecto de Investigación en Derecho (Decyt), de la Secretaría de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, sobre "Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Reformas para lograr una mayor protección de los derechos humanos en el siglo XXI".

tuían. Como nacionales de la RFSY, habían adquirido la residencia permanente en Eslovenia, estatus que mantuvieron hasta el 26 de febrero de 1992.

En dicha fecha, los nombres de las personas que hasta ese momento habían gozado de una residencia permanente, fueron borrados de los registros, en base a que no habían solicitado la nacionalidad eslovena antes del 25 de diciembre de 1991, tal como disponía la legislación del nuevo Estado. De los 200.000 residentes eslovenos que eran ciudadanos de alguna de las otras repúblicas de la ex RFSY, 171.132 solicitaron y recibieron la ciudadanía eslovena.

Quienes no solicitaron la ciudadanía eslovena, o quienes no la recibieron por incumplir los requisitos estipulados en las leyes del nuevo Estado independiente (sección 40 de la Ley de Ciudadanía y sección 81 de la Ley de Extranjería) se convirtieron en extranjeros o apátridas residiendo ilegalmente en Eslovenia. De acuerdo con el gobierno esloveno, los afectados fueron informados sobre el cambio de su situación jurídica. Sin embargo, los denunciantes niegan haber recibido notificación alguna sobre este cambio, y sostienen que se enteraron de su situación cuando intentaron renovar sus papeles de identidad, renovar su licencia de conducir, o salir del país. Muchos de ellos, al enterarse de la situación en la que se encontraban iniciaron procedimientos administrativos para obtener algún tipo de residencia; no obstante, ésta les fue sistemáticamente negada. Este cambio de estatus produjo serias consecuencias: sus papeles de identidad fueron sustraídos por las autoridades públicas; en muchos casos, fueron desalojados de sus viviendas; no pudieron trabajar o viajar. En consecuencia, en la mayoría de los casos supuso vivir, por años, en condiciones precarias con serias consecuencias para su salud física y mental.

En el año 1999, la Corte Constitucional declaró inconstitucional la ley de extranjería, sancionada el 25 de junio de 1991, dado que no regulaba la situación de los "borrados". Se sostuvo, en particular, que los ciudadanos de la RFSY estaban en una posición legal menos favorable que otros extranjeros que residían en ese momento en Eslovenia. Siguiendo esta decisión, el 8 de julio del año 1999 se sancionó la Ley de Status Legal para regular la situación jurídica de los "borrados". En lo que respecta a esta última ley, fue declarada parcialmente inconstitucional en el año 2003 por la Corte Constitucional ya que, en primer término, no garantizaba a los "borrados" permiso de residencia permanente con efecto retroactivo; en

segundo término, no era clara tampoco respecto de los requisitos para solicitar la residencia, y por último, porque tampoco regulaba la situación de aquellas personas que habían sido deportadas. De acuerdo a esta última decisión de la Corte Constitucional, el 24 de julio del 2010 —semanas después de que una sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se expidiera sobre el asunto— entró en vigor la modificación de la Ley de Estatus Legal. El número de ex ciudadanos de la RFSY que perdieron su residencia permanente en 1991 fue de 25.671 personas. Algunos de ellos voluntariamente dejaron Eslovenia, a algunos de ellos se les garantizó permisos de residencia luego de las decisiones de la Corte Constitucional, y otros fueron deportados. En el año 2009, 13.426 de los “borrados” todavía no poseían una situación jurídica regulada y su lugar de residencia era desconocida. En total, para junio 2010, de 13.600 solicitudes de residencia, 12.315 fueron concedidas.

2 | La Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Los denunciantes realizaron una petición ante el TEDH, que se expidió el 13 de junio del 2010 resolviendo que el Estado esloveno había violado el derecho a la protección de la vida privada y familiar de las víctimas, garantizado por el art. 8 de la Convención para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH). Por otro lado, también encontró que se había violado el art. 13, el cual garantiza el derecho a un remedio legal efectivo. Las violaciones a estos derechos fueron aplicables para ocho de los diez denunciantes iniciales: dado que a dos de ellos se les había concedido el permiso de residencia durante el proceso, el Tribunal sostuvo ya no tenían el carácter de víctimas.⁽²⁾ Luego de haber obtenido esta sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el caso fue sometido a la Gran Sala.

En el curso de los procedimientos ante la Gran Sala, a seis de los denunciantes se les concedieron permisos de residencia permanente en virtud

.....

(2) TEDH, "Case of Kuric v. Slovenia", Judgment, Court (3^a), 13 de junio de 2010.

de la reforma de la Ley de Estatus Legal. La fecha límite prevista en la modificación de la Ley de Estatus Legal vence el 24 de junio del 2013.

3 | La Sentencia de la Gran Sala

En primer lugar, la Gran Sala se refirió a las objeciones preliminares presentadas por el gobierno esloveno. Este último solicitó a la Corte rechazar el pedido de las víctimas por lo siguiente: los eventos en cuestión tuvieron lugar previo a la entrada en vigor de la convención; a seis de los peticionantes se les garantizó la residencia permanente, por lo cual habían perdido el status de "víctimas"; y por último, se alegó que los peticionantes no habían agotado los recursos de la jurisdicción interna, al no presentar una apelación constitucional.⁽³⁾

En cuanto a la cuestión de que los eventos en cuestión tuvieron lugar previo a la entrada en vigor de la CEDH, el 28 de junio de 1994, el Tribunal sostuvo lo ya dicho en la sentencia de la Sala Tercera, teniendo en cuenta que las consecuencias de haber sido borrados, constituyó una situación continua a lo largo de más de 20 años y con consecuencias a largo plazo.⁽⁴⁾

Con respecto a la alegada pérdida del estatus de víctima, de seis de los peticionantes, la Gran Sala consideró que el reconocimiento de las autoridades estatales de las violaciones de derechos humanos y la expedición de permisos de residencias permanentes a seis de los denunciantes, no constituye una reparación "apropiada" ni "suficiente" a nivel nacional. En consecuencia, dichos peticionantes son considerados "víctimas" en el proceso, aunque se les haya concedido una residencia permanente con efecto retroactivo.⁽⁵⁾

Al analizar el fondo de la cuestión, el Tribunal se refirió al art. 8 reafirmando que es aplicable al caso, puesto que el hecho de haber borrado a los denunciantes del registro de residentes, sin lugar a dudas produjo una interferencia en la vida privada, familiar o ambas. Esto, puesto que todos

(3) TEDH, "Case of Kuric v. Slovenia", Judgment, Grand Chamber, 26 de junio de 2012. párr. 245.

(4) *Ibid.*, párr. 240.

(5) *Ibid.*, párr. 262 y 267.

ellos habían construido en Eslovenia una red de relaciones personales, culturales, lingüísticas y económicas que integran la vida privada de todo ser humano.⁽⁶⁾ Asimismo, a diferencia de la Sección Tercera, la Gran Sala procedió a examinar si esta interferencia era compatible con el segundo párrafo del citado artículo, es decir, si la interferencia había sido “conforme a la ley”, “perseguido un fin legítimo” y si era “necesaria en una sociedad democrática”.⁽⁷⁾

La Corte sostuvo que la interferencia se basó en dos leyes que habían sido accesibles a cualquier persona. Sin embargo, aunque los peticionantes podrían haber previsto que serían tratados como extranjeros, jamás podrían haber previsto la situación de ilegalidad en la que se encontraron. Las leyes citadas en ninguna sección disponían que sus identidades fueran borradas de los registros: esta práctica fue llevada a cabo por las autoridades mediante “circulares”, que por propia definición son de acceso restringido. En otras palabras, fue una práctica secreta. Por lo tanto, se consideró que la interferencia no había sido conforme a la ley.⁽⁸⁾

En segundo término, se analizó si “borrar” a los denunciantes había perseguido un fin legítimo. El gobierno esloveno sostuvo que borrarlos había tenido el objeto de crear un “cuerpo de ciudadanos eslovenos” en interés de la seguridad nacional, y en vistas de las próximas elecciones parlamentarias.⁽⁹⁾ La Gran Sala hizo énfasis en el contexto en el que se llevó a cabo esta práctica: la conformación de un Estado nacional, ante la disolución de la República de Yugoslavia. De esta forma, se afirmó que los Estados cuentan con un cierto margen de apreciación para tomar medidas, reflejadas en su propio ordenamiento, orientada a la consecución de estos fines. Por estos motivos, el Tribunal resolvió que se había perseguido un fin legítimo. Ahora bien, este fin debe ser necesario en una sociedad democrática y además, debe guardar una relación de proporcionalidad con las medidas utilizadas para su realización.

(6) *Ibid.*, párr. 339.

(7) *Ibid.*, párr. 340.

(8) *Ibid.*, párrs. 341/350.

(9) *Ibid.*, párr. 351.

En relación con esto último, el Tribunal se refirió a si la interferencia había sido necesaria en una sociedad democrática, dicho de otro modo, si respondía a una "necesidad social urgente" y si los medios fueron proporcionados con el fin perseguido. Se reiteró que la CEDH no protege el derecho a la ciudadanía o a residir en alguno de los países contratantes y que éstos tienen la potestad de controlar la entrada, residencia y la expulsión de extranjeros.⁽¹⁰⁾ No obstante, algunas medidas que restrinjan el derecho a residir en un país puede violar el art. 8 si produce repercusiones desproporcionadas en la vida familiar y/o privada.⁽¹¹⁾ La Corte hizo hincapié en que los peticionarios previamente habían tenido acceso a una amplia variedad de derechos —incluyendo seguro de salud y pensión— teniendo más oportunidades e integrando la esfera del trabajo. En conexión con esto, se reiteró que, aunque el objeto esencial del art. 8 es proteger a los individuos contra la arbitrariedad de las autoridades públicas, no sólo se requiere que el Estado se abstenga de intervenir: además de esta obligación negativa, se requieren obligaciones positivas inherentes al respeto de la vida privada, en particular en los casos de migrantes que se asientan en un territorio por un largo período de tiempo.⁽¹²⁾ Por estos motivos, se concluyó con que la decisión de borrar de los registros a los denunciantes no había sido necesaria en una sociedad democrática.

Luego, el Tribunal señala que una de las obligaciones positivas que el Estado esloveno poseía, consistía en la regularización de la situación de residencia de los ex ciudadanos de la RFSY. Esto constituía un paso necesario que debería haber tomado el Estado con el fin de asegurarse de que la imposibilidad de obtener la nacionalidad eslovena no afectaría de manera desproporcionada el art. 8. La ausencia de dicha regulación, y la imposibilidad prolongada de obtener un permiso de residencia, disolvió el equilibrio justo que debería haber existido entre el fin legítimo de proteger la seguridad nacional y el respeto de la vida privada y familiar de los peticionarios.⁽¹³⁾

(10) TEDH, "Case of Chahal v. United Kingdom", Judgment, 3ª sección, 15 de noviembre de 1996.

(11) "Radovanovic v. Austria", N° 42703/98, párr. 36/37; "Maslov v. Austria", N° 1638/03, párr.100.

(12) TEDH, "Case of Kuric v. Slovenia", párr. 358

(13) *Ibid.*, párr. 359.

En conclusión, si bien se realizó un esfuerzo, demostrado por las decisiones de la Corte Constitucional y la sanción de la reforma de la Ley de Estatus Legal, el gobierno esloveno falló en remediar exhaustivamente y con prontitud las consecuencias del “borrado”, siendo un agravante el hecho de que muchos de los afectados se hayan convertido en apátridas.⁽¹⁴⁾ Por lo tanto, se consideró que el Estado esloveno había violado el art. 8 CEDH.

En lo que respecta al pedido de análisis del art. 14 (prohibición de la discriminación) en relación con el art. 8, se determinó que había existido efectivamente una diferencia en el tratamiento entre dos grupos: por un lado, los ex ciudadanos de la RFSY y, por el otro, extranjeros provenientes de cualquier otro Estado. Esta diferenciación había estado basada en su origen nacional y, si bien había perseguido un fin legítimo, había apelado a medios para conseguirlo que resultaron desproporcionados. Debido a esto, se resolvió que el Estado esloveno había violado el art. 14 en relación con el art. 8.⁽¹⁵⁾

4 | Consideraciones finales

A partir de la disolución de la República Federal Socialista de Yugoslavia, el área de los Balcanes se convirtió en una zona de guerra constante donde los delitos más atroces de limpieza étnica, matanzas de masas, violaciones de mujeres y niños, fueron perpetrados. El caso de Eslovenia fue una excepción. En dicho país no existieron guerras ni grandes matanzas pero, con todo, fue escenario de un caso poco usual, la eliminación de identidades de extranjeros ciudadanos de la República de Yugoslavia pertenecientes a minorías étnicas. Esto implicó consecuencias muy profundas: la segregación social, económica, pérdida de los derechos más básicos como la salud y seguridad social y, en última instancia, la pérdida de la identidad misma.

El presente fallo resulta adecuado, en tanto realiza un exhaustivo análisis del derecho de las personas a la protección de la vida privada y familiar en el contexto de conformación de un Estado Nacional, y hace hincapié

.....

(14) *Ibid.*, párr. 360.

(15) *Ibid.*, párrs. 386/390.

no solamente en el deber de no interferencia de los Estados, sino también en las obligaciones positivas que éstos tienen para hacer efectivo este derecho.

Hay que destacar que, a diferencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuyo art. 10 queda consagrado el derecho a la nacionalidad, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertad Fundamentales no protege este derecho, así como tampoco el derecho a residir en un país. Y es en este contexto donde el fallo tiende a delinear un deber de respeto mínimo de los Estados europeos, puesto que establece que medidas que restrinjan el derecho de residencia en un país, en ciertos casos donde esté comprometida la red de relaciones económicas, culturales y personales, pueden violar el derecho a la protección de la vida privada y familiar.

Para finalizar, vale la pena mencionar que en ningún momento se trató, a lo largo de todo el desarrollo dado por la Gran Sala del Tribunal Europeo, una cuestión que reviste una importancia vital en este tipo de casos: la personalidad jurídica. Esto es, el reconocimiento formal de una persona como tal, consagrado ya en el art. 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por el mero hecho de existir, con independencia de su voluntad, circunstancias, condición social, etc., correspondiéndole por ello automáticamente los derechos y deberes que la sociedad define para todos sus miembros. Puesto que los peticionantes habían sido borrados de todo registro en Eslovenia, se puede afirmar que se negó su existencia misma y se los dejó en una situación de indeterminación jurídica frente a la sociedad y el Estado.
