

Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado
21ª reunión
Comité Permanente

EC/51/SC/CRP.13
30 de mayo de 2001
Original: inglés

ACTIVIDADES DEL ACNUR EN EL CAMPO DE LA APATRIDIA: INFORME SOBRE AVANCES

I. INTRODUCCIÓN

1. En su Conclusión sobre la Prevención y Reducción de la Apatridia y la Protección de los Apátridas, adoptada en su cuadragésima sexta sesión en 1995,¹ el Comité Ejecutivo solicitó al ACNUR promover la prevención y reducción de la apatridia e informar en forma bienal sobre sus actividades en este campo. Posteriormente se presentaron dos informes sobre avances al Comité Permanente durante sus reuniones octava y décimo quinta.² El actual trabajo esboza varias actividades realizadas desde el último de estos informes. Considera la dirección general del programa sobre apatridia e identifica algunos retos por superar. Al hacer esto, toma en cuenta las recomendaciones surgidas del repaso integral del programa sobre apatridia emprendido recientemente por la Unidad de Evaluación y Políticas.³ Además, destaca aquellas cuestiones que afectan en particular a mujeres y niños. El ACNUR festeja esta oportunidad de realizar consultas y obtener renovada orientación sobre el tema de la apatridia, particularmente sobre cómo impacta a grupos especiales. El párrafo final del trabajo presenta elementos para una conclusión.

II. VISTAZO GENERAL DE LAS ACTIVIDADES

A. Delimitación del ámbito del problema

2. A menudo existe confusión sobre quién es una persona apátrida y cómo identificar casos de apatridia. Las personas apátridas no necesariamente atraviesan fronteras, procuran asilo, o emergen como un grupo específico en determinada población. Pocos sistemas nacionales de registro están equipados para identificar fielmente el número de personas apátridas en el territorio de un Estado. Algunas personas apátridas están registradas como extranjeros, otras como residentes no-nacionales, y muchas se han clasificado como ciudadanos de otro Estado incluso en aquellos casos en que el otro Estado no los considera ciudadanos suyos. Algunos países carecen de sistemas de registro eficaces. En otros casos, puede que se haya registrado a

¹ Conclusión No. 78 (XLVI); A/AC/96/860, párrafo 20; ver también la resolución integral adoptada durante la quincuagésima sesión de la Asamblea General (A/RES/50/152).

² EC/49/SC/CRP.15 y EC/47/SC/CRP.31.

³ *Evaluación del papel y las actividades del ACNUR en relación con las cuestiones de apatridia*, Informe de la Unidad de Evaluación y Políticas, por emitirse en junio de 2001.

ciertas personas como apátridas pero la información no está ampliamente disponible debido a sensibilidades políticas. Además, numerosas personas apátridas están clasificadas como refugiados o solicitantes de asilo incluso en casos en que se les ha rechazado el asilo o no lo han solicitado.

3. Las raíces de la apatridia pueden variar de una región a otra. Sin embargo, *todos* los Estados tienen leyes de ciudadanía y, por definición, todos los Estados tratan de enumerar cuáles personas tienen la ciudadanía y quiénes no. Ya que los Estados no realizan esta determinación precisamente del mismo modo ni en consulta con otros Estados, siguen surgiendo casos en que a ciertos individuos *ningún* Estado les otorga ciudadanía. La situación se ve agravada por tensiones políticas, diversos conceptos étnicos y raciales sobre la identidad nacional, desafíos sociales o económicos, conflictos entre los Estados o dentro de ellos, transferencias territoriales, y cuestiones como el matrimonio, el registro de nacimientos y la condición civil de las mujeres y los niños.
4. La Conclusión del Comité Ejecutivo de 1995 solicitó al ACNUR “que promueva activamente la prevención y reducción de la apatridia mediante la difusión de información y la formación de personal y funcionarios del Gobierno y que mejore la cooperación con otras organizaciones interesadas.” Un primer paso en este sentido ha sido tratar de establecer la magnitud del problema mundialmente. Para ayudar al personal a identificar dónde y cómo surge el problema, el ACNUR ha desarrollado una lista de causas principales para la apatridia y ha modificado sus mecanismos de reporte para incluir información sobre el alcance del problema. La cooperación de los Estados es fundamental para valorar situaciones de apatridia y fomentar tanto estrategias apropiadas de prevención como soluciones.

B. La promoción de las Convenciones sobre Apatridia

5. La Campaña del Alto Comisionado sobre la Adhesión, la cual precedió al quincuagésimo aniversario de la Oficina, fue una iniciativa importante para alentar a los Estados a adherirse a la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia. [Esta campaña] sirvió tanto para resolver casos de apatridia como para desarrollar una respuesta internacional concertada al problema. Durante los dos años de la Campaña, hubo nueve adhesiones a la Convención de 1954 y cuatro adhesiones a la Convención de 1961, elevando el total de Estados contratantes a 23 y 53, respectivamente.⁴ La Campaña ayudó a crear conciencia de las Convenciones sobre Apatridia, elevó el perfil del problema de la apatridia en el diálogo del ACNUR con los Estados, globalizó las actividades del ACNUR en este campo y fomentó una mayor conciencia y comprensión de las cuestiones relativas a la apatridia y de las Convenciones como herramientas para

⁴ Los nuevos Estados partes de la Convención de 1954 son Chad, Eslovaquia, Guatemala, Letonia, Lituania, México, San Vicente y las Granadinas, Swazilandia y Zimbabwe. Los nuevos Estados partes a la Convención de 1961 son Chad, Eslovaquia, Swazilandia y Túnez.

responder a tales problemas. La cooperación con otras agencias de las Naciones Unidas y socios regionales también ha ayudado a promover las adhesiones.

6. El creciente nivel de apoyo para el marco legal internacional es alentador. No obstante, siguen existiendo retos. Algunos Estados están renuentes a adherirse a las Convenciones sobre Apatridia porque el tema de la ciudadanía toca un área delicada de la soberanía del Estado; otros Estados no consideran que la adhesión a las Convenciones sea una prioridad, pese a la presencia de grandes números de apátridas en su territorio; [y] varios Estados que han adherido a las Convenciones sobre Apatridia no han aprobado leyes para aplicar los instrumentos. Actualmente se está explorando una aproximación regional a las adhesiones y la su puesta en práctica eficaz. Alianzas entre los Estados, el ACNUR y las organizaciones relevantes pueden fortalecer la promoción del marco legal internacional.

C. Servicios técnicos y de asesoría

7. El brindar servicios técnicos y de asesoría a Estados, organizaciones, sociedades de ayuda legal, tribunales e, importantemente, a los apátridas mismos, sigue siendo un área de trabajo en expansión dentro del ACNUR, conforme se procura evitar y reducir la apatridia. Crecientemente, los Estados y otros interlocutores están volcándose al ACNUR en pos de ayuda para evitar y reducir la apatridia. Mediante sus servicios técnicos y de asesoría, el ACNUR puede desempeñar un papel en la promoción de avances positivos en el derecho, la política y la práctica, además de mejorar el diálogo mundial entre los Estados. Todos los Estados tienen leyes de nacionalidad, pero no todos los Estados están concientes de cómo su enfoque puede entrar en conflicto con los enfoques adoptados en otros sitios. El ACNUR está en capacidad de brindar información y pericia para identificar tales brechas.
8. A lo largo de los últimos cinco años, el Departamento de Protección Internacional ha brindado asesoría técnica sobre la apatridia y su relación con las leyes y la práctica de 141 Estados, y ha cooperado directamente con 51 Estados en la redacción de reformas legislativas. En Europa Central y Oriental, donde casi un millón de personas han obtenido la ciudadanía o adquirido una condición especial en años recientes, el ACNUR ha participado en programas y actividades que van desde la provisión de asesoría para la elaboración de leyes relativas a la ciudadanía y la residencia, hasta la asistencia técnica para el establecimiento de esquemas administrativos que respondan a los casos de apatridia o de restitución de la nacionalidad.

D. Forjando de alianzas

9. Frecuentemente, el ACNUR ha brindado servicios técnicos y de asesoría a los Estados mediante marcos regionales o en cooperación con organismos regionales, por ejemplo el programa de acción de la CEI. Es de esperar que tales esfuerzos servirán de plataforma para armonizar las leyes y prácticas a todo lo largo de la CEI y países vecinos. El ACNUR mantiene su estrecha cooperación con el Consejo de Europa y

está procurando un mayor diálogo con la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

10. Se están desarrollando alianzas similares más allá de Europa: notablemente, en meses recientes, con la Organización de la Unidad Africana (OUA). El año pasado, una serie de reuniones y consultas⁵ condujo a la adopción por parte de la OUA de una resolución para evitar y reducir la apatridia en el contexto africano. Tales alianzas mundiales, en franca expansión, se han concentrado además en las estructuras de la sociedad civil al nivel nacional, por ejemplo mediante la colaboración con instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, sociedades de ayuda legal, abogados y practicantes. La cooperación sigue ampliándose con los otros organismos de las Naciones Unidas, notablemente la Comisión de Derecho Internacional, para redactar artículos concernientes a la nacionalidad y sus vínculos con la sucesión de los Estados, llevando a que la Asamblea General adoptara una resolución al respecto en su quincuagésimo quinta sesión.⁶ El ACNUR sigue cooperando con el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Derechos Humanos. Ambos comités promueven la adhesión a las Convenciones sobre Apatridia y estimulan a los Estados en sus esfuerzos por resolver tales casos. También se han establecido mecanismos de cooperación entre el ACNUR y la Comisión de Derechos Humanos, la Subcomisión sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, y el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El último será un foro importante donde discutir aquellas cuestiones de apatridia que enfrentan las mujeres directamente y en relación con sus niños. Al nivel operativo, el año pasado vio la expansión de las consultas del ACNUR con socios de las Naciones Unidas en las regiones africana, asiática y Medio Oriente.

E. Formación y divulgación de información

11. El ACNUR ha invertido significativamente en capacitar al personal sobre el problema de la apatridia y el papel del ACNUR al respecto. En los últimos cinco años, se han realizado 39 sesiones de formación sobre apatridia. Nueve de las sesiones se celebraron en el período posterior a junio 1999. Las sesiones de capacitación también ayudan a diseñar planes de acción al nivel nacional o regional. La formación sobre la apatridia ya se ha incorporado en los programas de enseñanza del ACNUR sobre la protección.
12. El ACNUR también ha mantenido activamente su diálogo con los Estados y con funcionarios gubernamentales mediante sesiones de capacitación e información. Crecientemente, las actividades se están concentrando más allá del contexto europeo, y se ha establecido un diálogo eficaz con varios gobiernos en Asia, África, Oriente Medio y América del Norte. Como parte de esta actividad más amplia, el

⁵ Reunión especial OUA-ACNUR de expertos técnicos gubernamentales y no gubernamentales durante el trigésimo aniversario de la Convención de la OUA de 1969. El encuentro se realizó en Conakry del 27 al 29 de marzo de 2000.

⁶ A/RES/55/153.

ACNUR también ha emprendido talleres de capacitación para organizaciones no gubernamentales, sociedades de ayuda legal y socios dentro del sistema de las Naciones Unidas.

13. Un desafío particular es satisfacer el alto grado de la demanda [de tales servicios] con recursos muy limitados. Internamente, la estrategia ha sido desarrollar y expandir la capacitación más allá del Departamento de Protección Internacional, involucrando al personal operativo y de campo. Externamente, se están realizando esfuerzos por identificar alianzas apropiadas, particularmente con organizaciones regionales y no gubernamentales, así como con instituciones de investigación, con miras a incrementar los recursos [humanos y de otro tipo] disponibles para la formación y fortalecimiento de la capacidad local en este campo.

III. ALGUNOS RETOS PENDIENTES

A. Cuestiones de apatridia que afectan a las mujeres

14. Las cuestiones relativas al género y la apatridia se están volviendo cada vez más visibles conforme el ACNUR desarrolla sus actividades en este campo. De los beneficiarios de sus esfuerzos por evitar y reducir la apatridia y garantizar la protección de los apátridas, las mujeres y los niños son la vasta mayoría. En situaciones en que el problema de la apatridia ha afectado a amplios sectores de la sociedad como resultado de acontecimientos políticos, por ejemplo cuestiones de sucesión estatal, las mujeres y los niños también constituyen la mayoría de los afectados.
15. Asimismo hay casos en que la apatridia afecta a una mujer como consecuencia de su género o debido a la relación con sus niños o cónyuge. Todas estas cuestiones tienen un impacto en la condición y unión familiar. Pueden surgir problemas con respecto a la forma como los matrimonios se registran, si se registran del todo, de tal suerte que no se considera a la mujer legalmente casada y por ello no disfruta de ningún derecho surgido del matrimonio, incluyendo aquellos relativos a la ciudadanía, por más que haya perdido o renunciado a su ciudadanía de origen. Una medida positiva para responder a estas situaciones sería mejorar las prácticas de registro civil con base en las realidades sociales y culturales del lugar. Además, cuando las prácticas relativas al matrimonio varían de región en región, los Estados deberían considerar la adopción de enfoques que promuevan los intereses de las mujeres en cuestión.
16. En lo que concierne a la apatridia y la relación entre una mujer y sus niños o esposo, se pueden identificar varios problemas. Las mujeres pueden enfrentar considerables dificultades para traspasar la ciudadanía a sus niños, incluso los casos excepcionales en que el padre es apátrida y el niño nace en el país de ciudadanía de la madre. Las mujeres que se casan con apátridas a menudo no pueden brindar su ciudadanía a sus esposos, por más que estos residan en el país de la esposa. Por ende, mujeres que *sí* tienen ciudadanía pueden terminar viviendo como apátridas debido a que la apatridia de su esposo o sus niños les impone todos los atributos de la apatridia en sí.

17. Si bien las Convenciones sobre Apatridia e instrumentos afines, como la Convención de 1979 para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres, confrontan eficazmente los problemas de la apatridia en relación con el matrimonio, las disposiciones y los principios consagrados en estos instrumentos no se aplican universalmente, o de manera consistente, ni en la ley ni la práctica. Una adhesión mayor y una implementación más eficaz ayudarían a resolver estos problemas.
18. La trata de mujeres también ha dado pie a problemas relativos al establecimiento de su identidad y condición nacional. Las mujeres tratadas pueden sufrir el robo o la destrucción de sus documentos, ya sea al arribar en un tercer país o antes de su transferencia, tornando a menudo imposible ofrecer pruebas de su ciudadanía cuando intentan reingresar en el país de origen. Asimismo, pueden ser detenidas en el país adonde se las ha transportado ilegalmente y permanecer en detención por años, debido a la negativa del país de ciudadanía a readmitirlas, al carecerse de evidencia de su nacionalidad, y a la negativa del país donde están detenidas a ponerlas en libertad si no cuentan con la documentación apropiada. El ACNUR ha ayudado a resolver varios casos de este tipo recientemente, pero la vasta mayoría de tales problemas permanecen sin detectar. Una mejor cooperación entre los Estados, con base en el establecimiento de procedimientos y criterios apropiados, así como una mayor flexibilidad con respecto a los requisitos de documentación, podrían ayudar a promover soluciones apropiadas y prontas, de modo que estas mujeres, ya víctimas de enormes abusos, no sufran encima un mayor aislamiento.
19. Reconociendo la necesidad de mayores datos e investigaciones sobre asuntos de género y apatridia, el Departamento de Protección Internacional (DIP) ha establecido alianzas con las universidades de Toronto y Nueva York mediante programas de pasantía supervisados conjuntamente. La investigación se ha utilizado para fomentar la colaboración con el Comité sobre Feminismo y Derecho Internacional de la Asociación de Derecho Internacional con respecto a su trabajo sobre mujeres y nacionalidad. El ACNUR sigue ampliando su cooperación con sociedades de ayuda legal para mujeres y personas que abogan por sus derechos. Los esfuerzos en este sentido brindarán una comprensión más profunda de los problemas, así como de los medios para superarlos.

B. Cuestiones de apatridia que afectan a los menores

20. Uno de los principales problemas para los menores en relación con la apatridia es el acceso al registro de nacimiento. Para poder plantear cualquier reclamo de ciudadanía, un individuo ha de ser capaz de comprobar dónde nació y quiénes lo procrearon. Sin embargo, los nacimientos no siempre se registran. En muchos casos, la condición de ciudadanía de los menores se ve afectada por el hecho de ser huérfanos. El ACNUR ha encontrado a miles de niños apátridas en orfanatos, por ejemplo tras la disolución de varios Estados en Europa. Sin una condición legal formal mientras permanecen en el orfanato, su situación se agrava cuando son puestos en libertad al llegar a la edad adulta, ya que se los trata como “ilegales” en el único país en que han vivido.

21. También pueden surgir problemas de apatridia para los menores como resultado de leyes contradictorias. En el caso de los recién nacidos, algunos Estados otorgan la nacionalidad por ascendencia, otros por lugar de nacimiento, y ambos métodos están bien establecidos y son generalmente aceptados en la práctica de los Estados. Sin embargo, como éstos no armonizan sus enfoques, siguen surgiendo ejemplos en que no se otorga la ciudadanía al niño ni en el Estado de nacimiento ni en aquél del que uno o ambos padres son ciudadanos, dejando al menor en la apatridia. A menos que los Estados negocien entre sí, o un Estado modifique la de otro modo estricta aplicación de sus leyes, estos menores se vuelven apátridas en estos y otros contextos. Las Convenciones sobre Apatridia contienen disposiciones y principios que promueven la resolución de los problemas enfrentados por los niños. La Convención de 1961 hace de los menores sus principales beneficiarios al brindar mecanismos para la adquisición de la ciudadanía para todos los niños que de otro modo resultarían apátridas. Como tal, las Convenciones constituyen una herramienta importante para garantizar que se evite la apatridia de los menores. Una mayor adhesión por parte de los Estados podría ayudar a responder a estos problemas.

C. La expansión del ámbito de actividades

22. La reciente evaluación del papel y las actividades del ACNUR con respecto a la apatridia destacó la importancia de que se expanda su trabajo. En términos del ámbito geográfico, el problema de la apatridia se ha vuelto más universal, con solicitudes de asistencia al ACNUR por parte de un número creciente de Estados alrededor del mundo. El creciente ámbito sustantivo del problema de la apatridia es a la vez complejo y variado. Mientras que en algunas situaciones los problemas de apatridia y refugiados se traslapan, en otros la apatridia no tiene relación con los refugiados y demanda una respuesta y pericia cualitativamente diferentes.
23. Crecientemente, el ACNUR está centrando su labor en la implementación de políticas basadas en el desarrollo de estrategias regionales y nacionales para la prevención y solución de los problemas de apatridia, la provisión de servicios técnicos y de asesoría a los gobiernos sobre cómo responder a estas cuestiones, y el desarrollo de la capacidad y los recursos del ACNUR y sus socios en este terreno. Los problemas específicos relativos a las mujeres y los niños también señalan la necesidad de colaborar con casos individuales además de promover cambios legales y administrativos.
24. Las cada vez mayores necesidades y crecientes demandas hechas al ACNUR en este sentido exigen recursos más allá de los dos puestos sobre apatridia que actualmente existen en el Departamento de Protección Internacional (DPI). Con dos mandatos—sobre refugiados y apátridas—se ha dificultado al ACNUR darle el perfil apropiado y destinar los recursos deseables a las cuestiones de apatridia, particularmente en lo relativo a situaciones que no involucran refugiados. Con esto en mente, la Oficina está identificando diligentemente nuevas alianzas y redes, particularmente más allá del contexto europeo. Sin embargo, el establecimiento de alianzas y brindar capacitación técnica y otras medidas de colaboración también demandan re-

cursos humanos. Se requiere de un apoyo fuerte y práctico de la comunidad internacional para avanzar hacia esta meta.

IV. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

25. Como se esbozó arriba, la labor del ACNUR ya ha llevado a la solución de numerosos casos de apatridia, y ha contribuido a la prevención de este fenómeno como una de las raíces del desplazamiento y el flujo de refugiados. Además, la adquisición de la ciudadanía tras el desplazamiento ha desempeñado un papel igualmente importante en ayudar a resolver afluencias de refugiados así como casos de apatridia. Sin embargo, esta labor también ha ayudado a identificar problemas significativos y áreas pendientes para la acción, tanto dentro como fuera del marco de los problemas de refugiados. En un momento en que los recursos son limitados, es necesario que las actividades futuras se prioricen, se planifiquen bien y se esbocen claramente. Una orientación más precisa por parte del Comité Ejecutivo, particularmente con respecto a la situación de las mujeres y los menores, sería bienvenida en esta coyuntura.
26. A manera de conclusión, el Comité Ejecutivo podría estar interesado en considerar las siguientes acciones:
 - a. Reconocer la dimensión mundial del problema y alentar a los Estados a cooperar con el ACNUR en la valoración de las situaciones de apatridia con miras a identificar el alcance del problema y concebir soluciones apropiadas, entre otras con respecto a las mujeres y los menores que no son refugiados;
 - b. Reiterar el llamamiento de adhesión a los instrumentos sobre apatridia para responder a los problemas particulares relativos a las mujeres y los menores;
 - c. Alentar a los Estados a recurrir al ACNUR si desean servicios técnicos y de asesoría para evitar y reducir la apatridia, particularmente con miras a adoptar un enfoque común sobre reformas legales nacionales y procedimientos de implementación con respecto a las Convenciones sobre Apatridia;
 - d. Alentar al ACNUR a desarrollar alianzas con organismos regionales y otros organismos internacionales para el fomento de los instrumentos del derecho internacional y la provisión de servicios técnicos y de asesoría, y actividades de formación y creación de capacidad;
 - e. Respalda los esfuerzos del ACNUR por ampliar sus actividades tanto geográfica como sustancialmente, entre otros para responder a los problemas de la apatridia confrontados por mujeres y menores fuera del marco de los refugiados;

- f. Subrayar la importancia, notablemente para las mujeres, de los documentos de identidad y el registro correcto de nacimientos y matrimonios, e instar a los Estados a adoptar todas las medidas pertinentes en este sentido, incluyendo mejoras a los registros con base en las realidades sociales y culturales imperantes.
- g. Alentar a los Estados a adoptar mecanismos de cooperación orientados a prevenir las consecuencias negativas para las mujeres y los menores de los problemas de apatridia, notablemente en el contexto de la trata, en que es de particular importancia establecer la identidad nacional.