



La Agencia de la ONU para los Refugiados

Acabar con la apatridia en 10 años

Documento
de Buenas
Prácticas

Acción I

Resolver las principales situaciones existentes de la apatridia

El ACNUR está publicando una serie de Documentos de Buenas Prácticas para ayudar a los Estados, con el apoyo de otras partes interesadas, a alcanzar los objetivos de su Campaña para acabar con la apatridia en 10 años. Estos objetivos son:

**Resolver las principales
situaciones de apatridia
que existen hoy en día**

**Prevenir que surjan
nuevos casos
de apatridia**

**Mejorar la identificación
y la protección de las
poblaciones apátridas**

Cada Documento de Buenas Prácticas corresponde a una de las 10 Acciones propuestas en el *Plan de Acción Mundial del ACNUR para Acabar con la apatridia: 2014 - 2024* y destaca ejemplos de cómo los Estados, el ACNUR y otras partes interesadas han abordado la apatridia en varios países. Las soluciones al problema de la apatridia tienen que adaptarse a las circunstancias particulares que prevalecen en un país determinado. Como tal, estos ejemplos no pretenden servir como un modelo para las estrategias dirigidas a contrarrestar la apatridia en todas partes. Sin embargo, los gobiernos, las ONG, las organizaciones internacionales y el personal del ACNUR que buscan implementar el *Plan de Acción Mundial* podrán adaptar las ideas que encuentran en estas páginas a sus propias necesidades.

Contexto

La acción 1 del *Plan de Acción Mundial* insta a los Estados a resolver las principales situaciones de apatridia que existen hoy en día. Muchas situaciones prolongadas de apatridia y de gran escala remontan sus orígenes a la época en que un Estado fue creado, cuando determinados grupos de individuos fueron excluidos del grupo inicial de ciudadanos o posteriormente privados de su nacionalidad por motivos discriminatorios. Para que sean exitosas, las estrategias para resolver este tipo de situaciones a menudo requieren que el ACNUR y sus socios aboguen de forma sostenida por cambios en la legislación y las políticas. El ACNUR también brinda asesoría técnica sobre cómo se pueden lograr estos cambios.

Algunos Estados han resuelto situaciones en las que existe una gran cantidad de personas apátridas mediante la modificación de las normas para la adquisición de la nacionalidad, con el fin de que las personas apátridas automáticamente sean consideradas nacionales, siempre y cuando cumplan con los criterios objetivos y específicos que demuestren sus fuertes vínculos con el país. Por lo general, estos criterios abarcan a las personas apátridas nacidas en el territorio o que han sido residentes ahí antes de una fecha específica (o los descendientes de estas personas). Esta es, generalmente, la forma más eficaz para resolver la apatridia a gran escala, ya que no requiere que las personas afectadas tomen ninguna acción para adquirir una nacionalidad. Sin embargo, deben establecerse los procedimientos para asegurar que estos individuos puedan adquirir documentos que comprueben que son nacionales.

Otros Estados han utilizado procedimientos de adquisición no automáticos. Estos incluyen procedimientos en los que la nacionalidad sólo se adquiere a través de la solicitud (pero donde la concesión de la nacionalidad es no discrecional) o la naturalización (que normalmente es un procedimiento discrecional). Los procedimientos no automáticos generalmente son una manera menos efectiva para resolver la apatridia ya que requieren que la persona interesada solicite la nacionalidad. Por diversas razones, entre ellas la falta de información sobre el derecho a la solicitud y los procedimientos conexos, o debido a problemas de acceso físico o de pobreza, puede que algunas personas apátridas no puedan beneficiarse de tales procedimientos. Los procedimientos de naturalización suelen dar a las autoridades del gobierno la facultad de rechazar solicitudes y en algunos casos puede también resultar en retrasos injustificados a la concesión de la nacionalidad.

Los Estados que son parte de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 tienen la obligación de ayudar a las personas apátridas a convertirse en ciudadanos naturalizados. Esto lo pueden lograr, por ejemplo, al crear procedimientos acelerados, cobrar tarifas bajas y reducir la residencia u otros requisitos¹.

Cuando los Estados están dispuestos a acabar con la apatridia, pero carecen de la capacidad para hacerlo, el ACNUR puede ayudar, por lo general en coordinación con las autoridades nacionales y la sociedad civil, y en ocasiones con organizaciones regionales o socios de la ONU. Esta asistencia podría incluir lo siguiente:

- subsanar los vacíos de capacidades en procedimientos administrativos
- crear conciencia a través de campañas de información pública
- brindar asesoría legal a las personas apátridas y orientación sobre cómo acceder a los procedimientos
- apoyar a la divulgación comunitaria y a los equipos móviles para garantizar que las personas apátridas tengan acceso a los procedimientos y documentos de nacionalidad
- fortalecer los esfuerzos de integración, las actividades de reconciliación nacional y las iniciativas para el fomento de la confianza

A continuación se destacan algunos elementos claves en la resolución exitosa de las principales situaciones de apatridia en ciertos países.

REFORMA DE LEYES O POLÍTICAS QUE PERMITEN LA ADQUISICIÓN AUTOMÁTICA DE LA NACIONALIDAD

■ Sri Lanka – la apatridia tras la migración y la sucesión de Estados

Los apátridas tamiles adquirieron la nacionalidad tras la reforma legislativa. Una campaña concertada de nacionalidad ayudó a casi 200.000 miembros de la comunidad a adquirir la constancia de su nueva nacionalidad.

■ Bangladesh - la apatridia tras la migración y la sucesión de Estados

La apatridia entre los miembros de la comunidad de habla urdu, o "Bihari", se resolvió después de que la política de Gobierno se cambió para ajustarse a un fallo del Tribunal Supremo que reconoce a este grupo como nacionales.

■ Kirguistán - resolución progresiva de la apatridia tras la sucesión de Estados

La implementación de una ley innovadora de ciudadanía ha resultado en el rápido progreso de la resolución de la apatridia entre los ex ciudadanos soviéticos y los recién llegados.

¹ Véase el Artículo 32 de la Convención.

REFORMA LEGISLATIVA QUE PERMITE LA ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD POR REGISTRO

■ Brasil – la apatridia causada por un obstáculo legal a la adquisición de la nacionalidad para niños nacidos de nacionales en el extranjero

Una sostenida campaña de la sociedad civil, los medios de comunicación y los políticos tuvo como resultado una reforma constitucional que permitió que los niños apátridas nacidos en el extranjero de padres brasileños adquirieran la nacionalidad brasileña, previo registro en un consulado brasileño. La reforma también previene nuevos casos de apatridia.

ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD POR NATURALIZACIÓN

■ Federación Rusa – la apatridia tras la sucesión de Estados

La implementación de reformas legales y administrativas ha facilitado la naturalización de cientos de miles de ex ciudadanos soviéticos apátridas.

■ Turkmenistán - la apatridia tras la sucesión de Estados

Una campaña de registro encabezada por el Gobierno verificó la condición de la nacionalidad de ex ciudadanos soviéticos indocumentados que viven en el país. Esto ha allanado el camino para la naturalización de los apátridas, con la tramitación progresiva de sus casos y la concesión de la nacionalidad por decreto.

■ Vietnam – la apatridia de una antigua población de refugiados y de mujeres vietnamitas casadas con extranjeros.

La reforma de la ley de nacionalidad y la adopción de un plan operativo que incluye la acción por parte de las autoridades nacionales y locales permitieron la naturalización de antiguos refugiados camboyanos apátridas. Las reformas a la ley de nacionalidad también buscaban abordar la situación de las mujeres que se convertían en apátridas al contraer matrimonio con un extranjero.

TEMAS COMUNES EN TODAS LAS RESPUESTAS PARA ABORDAR LAS PRINCIPALES SITUACIONES DE APATRIDIA

- Los Estados **identificaron y reconocieron la existencia de situaciones prolongadas de apatridia y de gran escala** en su territorio.
- **El ACNUR y otros actores, incluidos los representantes de la sociedad civil**, adoptaron medidas de **promoción dirigida** y brindaron **asesoría legal** a los Estados.
- Los Estados demostraron la **voluntad política** para resolver la apatridia.
- **La colaboración entre una amplia gama de actores** aseguró que los gobiernos movilizaran a las instituciones públicas para reformar las leyes y políticas y asignaran los **recursos** necesarios para implementar los cambios.

Reforma de leyes o políticas que permiten la adquisición automática de la nacionalidad

Sri Lanka

- La **conciencia política** de que la apatridia persistía en la comunidad Tamil en Sri Lanka ayudó a impulsar las reformas.
- Una nueva ley en el 2003 contemplaba la **concesión automática de la nacionalidad** para algunos individuos y la oportunidad para otros de adquirir la nacionalidad **mediante una declaración**, con **procedimientos simplificados** para adquirir la prueba de nacionalidad.
- El ACNUR colaboró con el **Gobierno de Sri Lanka y el Congreso de Trabajadores de Ceilán** para lanzar una **campana sobre nacionalidad** que dio lugar a la **distribución de documentación** que confirmaba la nacionalidad de Sri Lanka a 190.000 tameses.
- Los elementos claves de la campaña sobre nacionalidad incluyeron una **amplia labor de sensibilización y difusión en los medios** en lenguas locales. Un cuerpo de voluntarios fue capacitado para llevar a cabo la campaña, mientras que las **clínicas móviles** fueron desplegadas para **brindar asesoría legal** a las poblaciones afectadas y **recolectar los formularios de solicitud** para su tramitación por parte del Gobierno.
- El ACNUR y una **amplia gama de actores realizaron actividades de seguimiento** para garantizar que los tameses recibieran la documentación que confirmara su ciudadanía de Sri Lanka y para promover su integración social y económica en la sociedad de Sri Lanka.
- Una mayor conciencia de la apatridia se tradujo en más **reformas legislativas** destinadas a reducir la apatridia entre otros grupos en Sri Lanka.

La apatridia entre los tameses

Sri Lanka presenta uno de los mejores ejemplos de cómo la reforma legislativa y de políticas, combinada con una campaña sobre ciudadanía, puede resolver una situación prolongada de apatridia en poco tiempo.

La población de apátridas en Sri Lanka estaba compuesta principalmente de los descendientes de trabajadores traídos de la India por los británicos entre 1820 y 1840 para trabajar en las plantaciones de té. Son comúnmente conocidos como "tameses de reciente origen de la India" o "tameses de las colinas". La mayoría de los tameses de las colinas continúan

viviendo y trabajando en las zonas de las plantaciones de té, aunque algunos han sido desplazados hacia el norte de Sri Lanka, como resultado de las oleadas de conflictos que han sacudido a Sri Lanka desde la década de 1980.

Poco después de que Sri Lanka (entonces llamado Ceilán) obtuvo su independencia, se aprobaron la Ley de Ciudadanía de Ceilán de 1948 y la Ley de Residentes de India y Pakistán de 1949. Ambas leyes discriminaban a los tameses. La Ley de Ciudadanía de Ceilán requería que aquellas personas nacidas antes de la independencia demostraran que dos generaciones de



Tamiles de origen indio y trabajadores en las plantaciones se reúnen con el personal del ACNUR en Bopitiya Estate, Deltota, Sri Lanka. © ACNUR / G. Amarasinghe

sus familias habían nacido en Sri Lanka. Además, la Ley de Residentes de India y Pakistán requería un período de siete o diez años de residencia ininterrumpida, respectivamente, y un nivel específico de ingresos para que una persona pudiera calificar para la ciudadanía. Los tamiles no podían cumplir con estos requisitos, por lo que se convertían en apátridas.

Un censo realizado en 1964 estimó que había 168.000 tamiles sin ciudadanía. Se llegaron a dos acuerdos con la India (en 1964 y 1974) para abordar la apatridia entre los tamiles. En virtud de estos acuerdos, Sri Lanka otorgaría la ciudadanía a 375.000 tamiles, mientras que la India otorgaría la ciudadanía a 600.000 miembros de la comunidad y los repatriaría. Un total de 506.000 personas solicitaron la ciudadanía india y 470.000 aplicaron para convertirse en ciudadanos de Sri Lanka.

Sin embargo, la implementación de estos acuerdos fue lenta e incompleta. Muchos de los que solicitaron la ciudadanía de Sri Lanka no recibieron ninguna documentación que confirmara su nacionalidad. En cuanto a los que solicitaron la ciudadanía india, para 1982 todavía había 86.000 solicitudes pendientes por parte de las autoridades de la India, mientras que 90.000 tamiles a quienes se les habían entregado pasaportes de la India no habían salido Sri Lanka. En 1982, la India informó a Sri Lanka que habían transcurrido los plazos de implementación de los acuerdos de 1964 y 1974 y que ya no estaba obligada a tramitar las solicitudes de ciudadanía y la repatriación de los tamiles que permanecían en Sri Lanka. Aunque Sri Lanka disputó este alegato, el último tamil en ser repatriado a la India se fue en 1984, con lo cual la India ya no consideraba a ningún tamil en Sri Lanka como poseedor de la nacionalidad india.

Reforma de ley que automáticamente concedía la nacionalidad de Sri Lanka a los tamiles

MEDIDAS EN LA DECADA DE 1980:

Como muchos de los tamiles permanecieron en una situación de apatridia y tenían pocas opciones aparte de seguir trabajando en las plantaciones de té, el Congreso de Trabajadores de Ceilán (CWC, por sus siglas en inglés), una organización que es a la vez un sindicato y un partido político, emprendió su causa. El CWC comenzó a abogar por reformas legales para resolver la apatridia de los tamiles, resultando en la adopción, en 1980, de una serie de leyes para hacer frente al problema.

Un primer paso se logró con la Ley de concesión de la ciudadanía a las personas apátridas, N° 5 de 1986 (Ley de 1986)². La ley otorgaba el derecho a adquirir la ciudadanía de Sri Lanka a través del registro en dos grupos: los que debían haber adquirido la ciudadanía de Sri Lanka en virtud de los acuerdos bilaterales, pero no lo habían hecho; y 94.000 personas que originalmente estaban por solicitar la ciudadanía india en virtud de los acuerdos bilaterales, pero que tampoco lo habían hecho. La ciudadanía mediante el registro sólo podía ser concedida por el Ministro a los solicitantes que tomaban un juramento, que tenía que ser registrado, y a quienes se les entregaba un certificado de registro que confirmaba su cumplimiento con el procedimiento. La complejidad de este proceso impidió a muchos que eran elegibles para adquirir la ciudadanía que lo hicieran.

La Ley de 1986 fue seguida por la Ley de concesión de la ciudadanía a ciertas personas apátridas (Disposiciones Especiales), Ley N° 39 de 1988 (Ley de 1988)³. La Ley de 1988 concedía la ciudadanía de Sri Lanka automáticamente (a diferencia de la ciudadanía por registro) a todas las personas apátridas de origen indio que residían legalmente en Sri Lanka que no estaban cubiertos por la Ley de 1986. De conformidad con la Ley de 1988, aquellos que eran elegibles para la ciudadanía automática de Sri Lanka debían solicitar y obtener un certificado de ciudadanía del Comisionado para el Registro de Personas de Origen Indio.

A pesar de las medidas positivas adoptadas para resolver la apatridia mediante las leyes de 1986 y 1988, la aplicación de estas leyes siguió siendo problemática, particularmente a la luz del complicado proceso de registro que figura en la Ley de 1986 y el engorroso proceso para obtener certificados de ciudadanía establecido en la Ley de 1988. El CWC y algunos grupos comunitarios continuaron abogando por el fin de la difícil situación de los apátridas tamiles en Sri Lanka, que en el 2003 se calculaba que sumaban unos 300.000.

MEDIDAS EN EL AÑO 2003:

Una nueva ley para resolver la apatridia de los tamiles se aprobó en 2003. De acuerdo con la Ley de concesión de ciudadanía para personas de origen indio, N° 153 de 2003, (Ley de 2003)⁴, todas las personas de origen indio que habían residido en Sri Lanka desde octubre de 1964 y sus descendientes fueron reconocidos como ciudadanos de Sri Lanka. Al aprender de las dificultades experimentadas en la aplicación de las Leyes de 1986 y 1988, la Ley de 2003 concedía la nacionalidad de forma automática e introdujo procedimientos simplificados para que los tamiles pudieran adquirir la prueba de nacionalidad. Por otra parte, en virtud de la Ley de 2003, la ciudadanía de Sri Lanka podía ser adquirida por declaración por los tamiles que habían recibido pasaportes indios pero habían continuado viviendo en Sri Lanka y ya no eran considerados nacionales de la India.

Como tal, la Ley de 2003 estableció dos procedimientos simplificados para que los que calificaban como ciudadanos de Sri Lanka obtuvieran la prueba de este hecho. Los tamiles que nunca habían tenido ningún documento de ciudadanía podían hacer una "declaración general", refrendado por un juez de paz, como prueba de su ciudadanía, en lugar de pasar por el largo proceso de obtener certificados de ciudadanía según lo prescrito por la Ley de 1988.

² Ley de concesión de la ciudadanía a las personas apátridas, N° 5 de 1986 [Sri Lanka], 21 de febrero de 1987, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b5081c.html>.

³ Ley de concesión de la ciudadanía a las personas apátridas (Disposiciones especiales), N° 39 de 1988 [Sri Lanka], 11 de noviembre de 1988, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b5084.html>.

⁴ Ley de concesión de la ciudadanía a las personas de origen indio. N° 153, [Sri Lanka], 153, 23 de septiembre de 2003, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45af77952.html>. Esta Ley fue acompañada por una medida legislativa por separado, aplicando las disposiciones de esta ley como enmiendas a la Ley de ciudadanía de 1948, Ley de ciudadanía (enmienda), N° 16 de 2003 [Sri Lanka], No. 16 de 2003, 1 de Abril de 2003, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e6625b92.html>.

Los tamiles que poseían pasaportes indios debían firmar una "declaración especial" afirmando su voluntad de adquirir voluntariamente la ciudadanía de Sri Lanka, renunciando así a cualquier posible derecho excepcional a la ciudadanía india. Esto fue necesario debido a que la doble nacionalidad no está permitida en la India. Estas declaraciones especiales debían ser refrendadas por el Comisionado para el Registro de las Personas de Origen Indio en Colombo y un reconocimiento de esta aprobación debía ser enviado de vuelta a la persona en cuestión.

Campaña de nacionalidad de los tamiles

La exitosa reducción de la apatridia entre los tamiles se debió no sólo a la aprobación de leyes, como la Ley de 2003, sino también a la disposición del Gobierno de Sri Lanka de trabajar con el ACNUR, el CWC y los organizadores comunitarios tamiles. De conformidad con su mandato sobre la apatridia, el ACNUR se acercó al Gobierno de Sri Lanka mientras que el proceso de reforma legislativa estaba en marcha, brindando asistencia tanto técnica como logística para facilitar la documentación de ciudadanía a los tamiles. El CWC y el ACNUR diseñaron conjuntamente una campaña de nacionalidad, incluyendo un plan para desplegar voluntarios a las zonas de las plantaciones con el fin de recolectar solicitudes para la documentación de la ciudadanía. Este plan fue aprobado por el Gobierno de Sri Lanka y financiado en gran parte por el ACNUR.

El ACNUR y el CWC desplegaron 50 clínicas móviles a las zonas de plantaciones de té, para distribuir y recolectar los correspondientes formularios de los tamiles que deseaban hacer, ya sea una "declaración general" o "declaración especial" para el refrendo o el reconocimiento correspondiente del Gobierno. La campaña inició a fines de noviembre de 2003 con una campaña mediática a nivel nacional en los principales periódicos en los idiomas tamil, cingalés e inglés, así como en la televisión y la radio, para explicar la ley e informar al público sobre las clínicas móviles.

El ACNUR y el CWC también capacitaron a 500 voluntarios que se habían inscrito para asistir con las clínicas móviles. Se realizó un taller de un día para informarles sobre la apatridia, la historia de las leyes de nacionalidad de Sri Lanka desde 1948 y los criterios de elegibilidad para la ciudadanía bajo la Ley de 2003. Los voluntarios también fueron instruidos sobre cómo responder a las preguntas que comúnmente surgían y cómo completar y registrar los formularios pertinentes. Se establecieron equipos de al menos seis voluntarios, cada uno con un líder designado, para cada una de las 50 clínicas móviles. Cada jefe de equipo debía hablar cingalés y tamil con fluidez, así como inglés básico, y recibía capacitación especial.

La campaña sobre nacionalidad de 10 días comenzó el 1 de diciembre de 2003 con la apertura de las 50 clínicas móviles en las zonas de las plantaciones de té. La campaña enfrentó algunos retos relacionados con la producción de gran cantidad de formularios de solicitud necesarios y con asegurar que los sistemas de fotocopiado, estampación y registro fueran plenamente funcionales en todas las 50 clínicas móviles. Otro problema fue la negativa de algunos gerentes de las plantaciones de té de permitir que sus trabajadores abandonaran sus puestos de trabajo para asistir a las clínicas móviles. A fin de llegar a la mayor cantidad de estos trabajadores como fuera posible, los voluntarios de la campaña establecieron clínicas en las afueras de las plantaciones y trabajaron horas extras, incluyendo los fines de semana.

La campaña de nacionalidad fue exitosa en el procesamiento, registro y provisión de documentación que confirmara la ciudadanía de Sri Lanka de 190.000 tamiles. De esta cifra, 72.000 eran tamiles con pasaportes indios vencidos que tuvieron que hacer una "declaración especial", facilitada por la campaña de nacionalidad. El resto eran tamiles que nunca antes habían tenido ninguna ciudadanía.

Aunque fue sumamente eficaz, la campaña de diciembre 2003 no se pudo desplegar a todas las zonas de las plantaciones de té. Tampoco fue posible llegar a las zonas del norte y este de Sri Lanka para acercarse a los aproximadamente 10.000 tamiles que habían sido desplazados de las áreas de las plantaciones. Para remediar esto, el ACNUR lanzó una campaña suplementaria de nacionalidad a pequeña escala en el norte y este de Sri Lanka en el 2004. Ésta siguió el exitoso modelo de primero lanzar una campaña mediática y capacitar a los voluntarios antes de desplegar unidades móviles en las áreas designadas para llegar a las personas de interés. Aproximadamente 700 tamiles fueron registrados y les concedieron pruebas de nacionalidad bajo este programa antes de que el tsunami de diciembre de 2004 suspendiera la operación.

Resolución de los restantes vacíos sobre la apatridia en Sri Lanka

El ACNUR no sólo desplegó oficiales de protección para monitorear cómo se desarrollaba la campaña en 2003 y 2004, pero también llevó a cabo una evaluación en 2006 para examinar el impacto de la campaña. Esto reveló que la prueba de su recién adquirida ciudadanía de Sri Lanka les permitió a muchos tamiles recibir documentos de identificación nacional y abrir cuentas bancarias. Sin embargo, los tamiles que no habían recibido la documentación de nacionalidad como parte de la campaña de 2003-2004, pero se habían acercado al Gobierno de Sri Lanka para obtener los documentos de ciudadanía informaron que aún estaban obligados a dar una declaración o juramento de conformidad con los requisitos de la Ley de 1988, a pesar de que estos requisitos habían sido sustituidos por el procedimiento de adquisición automática bajo la Ley de 2003. Además, algunos tamiles informaron que fueron discriminados por las autoridades cuando trataron de obtener sus certificados de nacimiento.

Aunque el cambio en la legislación y las políticas aseguró que los tamiles adquirieran la nacionalidad de Sri Lanka, fue necesario llevar a cabo más esfuerzos para superar las actitudes discriminatorias hacia la comunidad, incluidos proyectos para promover su desarrollo económico y social e integración en la sociedad de Sri Lanka. Las campañas de nacionalidad de 2003-2004 crearon conciencia entre otros actores de la ONU y ONG de la necesidad de ayudar a los tamiles, y el ACNUR ha colaborado con estos actores en varios proyectos. Un ejemplo de esto es una iniciativa de 2007 con el gobierno de Sri Lanka y el Proyecto del PNUD “Acceso a la Justicia” que tiene como objetivo conceder la nacionalidad y otros documentos de registro civil a través de clínicas móviles.

Los esfuerzos realizados por el ACNUR para identificar otros asuntos de apatridia en Sri Lanka y una mayor sensibilización del Gobierno de Sri Lanka sobre la apatridia condujo a la promulgación de dos nuevas leyes que otorgan la nacionalidad de Sri Lanka a dos grupos adicionales de apátridas. En primer lugar, la Ley de concesión de la ciudadanía a personas de origen chino (Disposiciones Especiales), N° 38 de 2008⁵ concedía la adquisición automática de la nacionalidad de Sri Lanka a personas de origen chino que habían sido residentes permanentes en Sri Lanka desde 1948 y sus descendientes. En segundo lugar, la Ley de concesión de la ciudadanía a personas apátridas (Disposiciones Especiales) (Enmienda), N° 5 de 2009⁶ modificaba la Ley de 1988 para permitir a las personas apátridas de origen indio que huyeron de Sri Lanka y han vivido en campos de refugiados en la India desde la década de los ochenta, pero que de otro modo habrían sido elegibles para la nacionalidad de Sri Lanka, a adquirirla.

⁵ Ley de concesión de la ciudadanía a personas de origen chino (Disposiciones Especiales), N° 38 de 2008 [Sri Lanka], No. 38 of 2008, 31 de octubre de 2008, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5170452.html>.

⁶ Ley de concesión de la ciudadanía a personas apátridas (Disposiciones Especiales) (Enmienda), N° 5 de 2009 [Sri Lanka], No.5 of 2009, 29 de julio de 2010, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c515bfe2.html>.

Bangladesh

- La apatridia que afecta a la minoría de las personas de habla urdu se resolvió como resultado de una sostenida **promoción en la comunidad, una estrategia de litigio exitosa y cabildeo para la implementación de decisiones judiciales** que apoyan la ciudadanía de Bangladesh de este grupo.
- La promoción a nivel nacional se vio reforzada por la **creciente presión de la comunidad internacional** para reducir la apatridia en las personas de habla urdu.
- **El ACNUR desempeñó una importante función de enlace** entre los activistas nacionales, la comunidad internacional y el Gobierno de Bangladesh. Las **actividades de sensibilización** del ACNUR animaron a otros actores de la ONU, incluyendo el Equipo Nacional de la ONU, a trabajar para reducir la apatridia en las personas de habla urdu.
- **Un fallo histórico del Tribunal Supremo** y un entorno político favorable dieron lugar a la **pronta aplicación** de la decisión del tribunal y la **asignación de recursos** para asegurar que las personas de habla urdu estuvieran registradas en las listas de votantes y recibieran documentos de identificación nacional.

La apatridia en las personas de habla urdu

La comunidad de habla urdu de Bangladesh, también conocida como "biharis", es una minoría lingüística que fue excluida del conjunto de los ciudadanos al crearse el Estado independiente de Bangladesh en 1971. Las personas de habla urdu comprenden personas que emigraron de la India en el momento de la partición para establecerse en el entonces Pakistán Oriental, así como sus descendientes. Durante la Guerra de Liberación de Bangladesh, algunas personas de habla urdu apoyaron a Pakistán. Como resultado, todas las personas de habla urdu en Bangladesh se enfrentaron a la violencia y se vieron obligados a reunirse en campamentos administrados por el Comité Internacional de la Cruz Roja. Mientras que unas 100.000 personas de habla urdu fueron repatriadas a Pakistán⁷, más de 100.000 se quedaron, principalmente en los campamentos, que se convirtieron en asentamientos permanentes. La comunidad luego entró en un ciclo de pobreza y exclusión de la sociedad de Bangladesh. Para el año 2006, se estimaba que

había 151.000 personas de habla urdu en 116 campamentos y asentamientos en Bangladesh, y aproximadamente 100.000 personas de habla urdu adicionales viviendo fuera de los campamentos en todo el país.

Aunque las personas de habla urdu calificaban para la ciudadanía de Bangladesh de conformidad con las leyes vigentes en la materia⁸, en la práctica, desde 1971 hasta el 2008, las autoridades de Bangladesh se negaron a considerar a las personas de habla urdu que habían permanecido en Bangladesh como sus nacionales. Las personas de habla urdu fueron sistemáticamente excluidas por el Gobierno, del ejercicio de muchos de los derechos concedidos a los ciudadanos de Bangladesh, incluidos los documentos de identidad nacionales y la educación, así como otros servicios básicos.

El hecho de que la comunidad de habla urdu tenía derecho a la ciudadanía de Bangladesh por ley pero que se le negaba en la práctica significaba que cualquier cambio en la situación requeriría de un

⁷ Sólo una parte de las personas de habla urdu que se registraron para su repatriación a Pakistán finalmente fueron repatriadas en virtud de los acuerdos tripartitos entre India, Pakistán y Bangladesh en 1973 y 1974.

⁸ De acuerdo con la adaptación de la Orden de leyes existentes de Bangladesh de 1972, todas las leyes preexistentes debían permanecer en vigor, lo que significaba que la Ley de ciudadanía paquistaní de 1951 regía la nacionalidad. Esta ley confiere la ciudadanía de Bangladesh a cada persona nacida en Bangladesh después de la independencia o nacida de un padre que es ciudadano de Bangladesh. Además, la Orden de ciudadanía de Bangladesh (Disposiciones Transitorias) de 1972, también conocida como la Orden del Presidente, confirmaba como ciudadanos de Bangladesh a todos los que residían en Bangladesh en el momento de la independencia y que seguían residiendo en Bangladesh, sin distinciones étnicas o lingüísticas, además de los que nacieron en Bangladesh o cuyo padre o abuelo nacieron allí. Véase la Ley de ciudadanía paquistaní, 1951 (Bangladesh) [Bangladesh], 11 de 1951, 13 de abril de 1951, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b52a8.html>; y la Orden de ciudadanía de Bangladesh (Disposiciones Transitorias), 1972 [Bangladesh], 149 de 1972, 26 de marzo de 1971, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b51f10.html>.



Una joven de habla urdu en Dhaka, Bangladesh. © ACNUR / G.M.B. Akash

cambio fundamental en la política del Gobierno. Pero el progreso en este tema se vio obstaculizado por lealtades divididas entre los miembros de la comunidad y diferencias sobre la solución adecuada para acabar su apatridia⁹. Mientras tanto, los miembros de la generación más joven de habla urdu en Bangladesh comenzaron a salir de los campamentos y a integrarse a la sociedad de Bangladesh. Algunos lo hicieron al aprender a hablar bengalí y gastando sus escasos recursos para obtener una educación en instituciones privadas. La generación más joven también formó varias ONG¹⁰ comunitarias.

Litigio estratégico impulsado por la comunidad para provocar el cambio sistémico de políticas

La generación más joven de activistas de habla urdu decidió proseguir el litigio estratégico para confirmar el derecho de las personas de habla urdu a la ciudadanía de Bangladesh. En el primer caso histórico, *Khan vs. Bangladesh* (2003)¹¹ (caso *Khan* de 2003), 10 personas de habla urdu solicitaron a la División Superior de la Corte Suprema de Bangladesh (Tribunal Superior) ordenarle a la Comisión Electoral de Bangladesh a registrarlos como votantes. Los peticionarios alegaron que no sólo se les había negado el derecho a registrarse para votar en las próximas elecciones a pesar de ser ciudadanos, sino que dos autoridades de Gobierno nombradas como demandados en su caso les habían informado verbalmente que a los residentes de habla urdu del Campamento Ginebra categóricamente no tenían el derecho a votar en Bangladesh. En una decisión dictada el 5 de mayo de 2003, el Tribunal Supremo dictaminó que los peticionarios eran ciudadanos de Bangladesh desde el punto de vista jurídico, tenían derecho a ser registrados como votantes de Bangladesh, y ordenó a la Comisión Electoral a inscribirlos como tales.

⁹ Por ejemplo, los miembros de la comunidad de la generación mayor de habla urdu formaron el Comité general de repatriación de paquistaníes varados (SPGRC, por sus siglas en inglés) y continuaron abogando para que a su comunidad se le permitiera repatriarse a Pakistán. Tras la aceptación inicial de Pakistán de los 109.000 en 1973, Pakistán perdió interés en la repatriación de más personas de habla urdu de Bangladesh.

¹⁰ Por ejemplo, la Asociación de la generación joven de la comunidad de habla urdu (AYGUSC, por sus siglas en inglés) trabajó con la Unidad de Investigación de Movimientos Migratorios y Refugiados de la Universidad de Dhaka para apoyar sus actividades de promoción al facilitar antecedentes históricos y sociológicos sobre el desarrollo de la comunidad de habla urdu y su integración en Bangladesh. Véase Saad Hamadi, *Bangladeshi at Last* (Bangalés por fin), octubre de 2007, disponible en inglés en: <http://www.himalmag.com/component/content/article/1310-Bangladeshi-at-last.html>.

¹¹ *Abid Khan y otros vs. Gobierno de Bangladesh y otros*, Petición escrita N° 3831 de 2001, Bangladesh: Corte Suprema, 5 de marzo de 2003, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bbcf0.html>.

Si bien el *caso Khan* de 2003 fue un hito importante, no logró transformar la política del Gobierno de forma sistémica para todas las personas de habla urdu. La decisión del Tribunal Superior se limitó a la determinación de la condición de ciudadanía y el derecho de los 10 peticionarios que participaron en el caso a registrarse como votantes. Esta decisión se unió a una serie de fallos judiciales previos que reafirmaba el derecho de las personas de habla urdu a la ciudadanía de Bangladesh desde el punto de vista jurídico, pero que no se había implementado con respecto a toda la población¹².

En la medida en que Bangladesh comenzó a prepararse para las elecciones de 2007, la Comisión Electoral registró a algunas personas de habla urdu que se habían integrado a la sociedad de Bangladesh para votar como ciudadanos de Bangladesh, pero continuó sistemáticamente evitando acercarse a las personas de habla urdu que vivían en los campamentos y asentamientos establecidos desde hace tiempo, perpetuando así la política del Gobierno de no considerar a estas personas de habla urdu como nacionales de Bangladesh. En el 2007, las tensiones políticas desembocaron en la declaración de un estado de emergencia y la creación de un Gobierno interino, que se comprometió a garantizar unas elecciones significativas.

El estancamiento político que retrasó las elecciones ofreció otra oportunidad para que un grupo de personas de habla urdu fuera a los tribunales en busca de una resolución más amplia que beneficiaría a la comunidad de habla urdu en general, sobre todo la población ubicada en los campamentos. En el caso de *Khan vs. Comisión Electoral* (2008)¹³ (caso Khan de 2008), un grupo de 11 peticionarios de habla urdu que residían en dos campamentos en Dhaka presentaron otra petición ante el Tribunal Superior. Los peticionarios presentaron evidencia de que la Comisión Electoral había adoptado una política de no registrar a las personas de habla urdu que residían en los campamentos. El tribunal falló a favor de los peticionarios. Ordenó a la Comisión Electoral a inscribir no sólo a los peticionarios como ciudadanos de Bangladesh con derecho a voto, sino también a todos los adultos de habla urdu que vivían en los campamentos en Bangladesh. El tribunal también instó a la Comisión a proveer documentos de identidad nacionales a estas personas sin demora.

La resolución de la condición de apatridia de las personas de habla urdu de Bangladesh se logró en una época de transición política en el país. La creación de un Gobierno provisional en 2007, presentó un momento oportuno para que las autoridades fueran más allá de los prejuicios arraigados en contra de la comunidad de habla urdu. Fue en este entorno que el caso *Khan* de 2008 fue llevado a la corte junto con la promoción dirigida con el Gobierno por parte de las ONG nacionales y organizaciones comunitarias.

El cabildeo en múltiples niveles para implementar el fallo en el caso *Khan* de 2008

Aunque el litigio estratégico en los tribunales jugó un papel catalizador en la resolución de la situación de apatridia de la comunidad de habla urdu de Bangladesh, la eventual reforma de políticas que permitió que el fallo de la Corte Suprema fuera implementado fue el resultado del cabildeo de actores comunitarios y nacionales, así como de la comunidad internacional.

A raíz del fallo en el caso *Khan* de 2003, el ACNUR incrementó sus esfuerzos para fomentar reformas de políticas como un medio para luchar contra la apatridia entre las personas de habla urdu en Bangladesh. Para el 2005, el ACNUR se había acercado al Gobierno para dialogar sobre cómo defender los derechos de nacionalidad de las comunidades de habla urdu. El ACNUR también trabajó con sus agencias hermanas de las Naciones Unidas y la comunidad diplomática en Bangladesh para resaltar la difícil situación de las personas apátridas de habla urdu. Esto dio lugar a un enfoque coordinado entre los organismos de las Naciones Unidas destinados a ayudar a la comunidad de habla urdu. El Coordinador Residente de las Naciones Unidas y el Representante Residente del PNUD dieron prioridad a la asistencia para las personas apátridas de habla urdu en los objetivos del Equipo de País de las Naciones Unidas para 2005 y 2006. Mientras tanto, ONU Hábitat y UNICEF implementaron proyectos para mejorar la vivienda y la protección de los niños entre las comunidades de habla urdu.

¹² El Tribunal Supremo en *Khan vs. Bangladesh* (2003), por ejemplo, citó el caso de *Mukhtar Ahmed vs. Bangladesh* de 1977, que consideraba la condición de la nacionalidad de Bangladesh de una persona de habla urdu que había solicitado el traslado a Pakistán en el período inmediatamente posterior a la creación del Bangladesh independiente. En ese caso, la Corte dictaminó que el simple registro de reubicación ni confirió la ciudadanía paquistaní a una persona, ni extinguía la adquisición de la nacionalidad de Bangladesh del peticionario. El caso de *Abdul Khlaeque vs. el Tribunal de Conciliación* (1992) confirmó este fallo, mientras que en otro, *Bangladesh vs. Profesor Golam Azam* (1994), el Tribunal de Apelación de Bangladesh declaró que incluso una persona de habla urdu que era políticamente activa como pro-Pakistaní estaba bajo las leyes de Bangladesh y debía ser considerado como un ciudadano de Bangladesh. El Gobierno bangladés se negó sistemáticamente a traducir estas resoluciones de los tribunales en una política sistémica que reconociera la nacionalidad de Bangladesh de la comunidad de habla urdu.

¹³ *Md. Sadaqat Khan (Fakku) y Otros vs. Comisión Electoral de Bangladesh*, Petición Escrita No. 10129 de 2007, Bangladesh: Corte Suprema, 18 de mayo de 2008, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a7c0c352.html>.

Por otra parte, en el 2006 el ACNUR desplegó un oficial de protección a través del Programa de Despliegue Rápido del Comité Internacional de Rescate para trabajar a tiempo completo sobre la situación de la apatridia en Bangladesh. Este oficial de protección llevó a cabo un análisis jurídico de la condición de ciudadanía de la comunidad de habla urdu, hizo recomendaciones sobre la reforma política que permitiría al Gobierno reconocer a las personas de habla urdu como ciudadanos de Bangladesh, y colaboró con ONG comunitarias para coordinar estrategias de promoción. Por ejemplo, el ACNUR se asoció con la ONG Al-Falah¹⁴ para realizar una encuesta de personas de habla urdu que viven en los campamentos con el fin de adaptar sus recomendaciones para abordar los desafíos que enfrentan estas comunidades.

Incluso antes de que se resolviera el caso *Khan* de 2008, el Gobierno de Bangladesh había acordado (en septiembre de 2007) dar la ciudadanía a los biharis de habla urdu nacidos después de 1971 o que eran menores de 18 años de edad en la fecha en que Bangladesh se convirtió en una nación independiente. En noviembre de 2007, un grupo de 23 eminentes académicos, periodistas, abogados y activistas de derechos humanos hicieron una declaración conjunta instando al Gobierno a ofrecer derechos de ciudadanía de acuerdo con la Constitución del país a todos las personas de habla urdu en los campamentos. Las organizaciones internacionales de defensa, tales como *Refugees International*¹⁵ y el Grupo Internacional pro Derechos de las Minorías¹⁶ emitieron informes sobre la condición de la apatridia de las personas de habla urdu, contribuyendo así a la sensibilización internacional sobre el problema y aumentando la presión para resolverlo.

Registro de votantes y distribución de documentos de identidad nacionales en 2008

La resolución en el caso *Khan* de 2008 dio el impulso definitivo para que el Gobierno de transición de Bangladesh tomara medidas concretas para reconocer a las personas de habla urdu como ciudadanos de Bangladesh. En agosto de 2008, la Comisión Electoral de Bangladesh comenzó una campaña para registrar a las comunidades de habla urdu en los campamentos y asentamientos alrededor de Bangladesh. Empadronadores de la Comisión Electoral llevaron los formularios de inscripción de votantes de puerta en puerta para llegar a la mayor cantidad de personas de la comunidad de habla urdu como fuera posible. Durante este proceso, las personas de habla urdu también adquirieron cédulas de identidad nacional, lo que confirmaba, junto a su registro de votante, su condición de ciudadanos de Bangladesh y su derecho a los servicios sociales del Estado¹⁷.

¹⁴ Para más información sobre el trabajo de Al-Falah, consulte su página web, disponible en inglés en: <http://www.alfalah.com.bd>.

¹⁵ Una reseña del trabajo de *Refugees International* sobre las personas de habla urdu de Bangladesh está disponible en inglés en: <http://www.refugeesinternational.org/where-we-work/asia/bangladesh>; de particular interés es el informe de *Refugees International, Citizens of Nowhere: The Stateless Biharis of Bangladesh* (Ciudadanos de ninguna parte: Los biharis apátridas de Bangladesh), disponible en inglés en: <http://www.refugeesinternational.org/policy/in-depth-report/citizens-nowhere-stateless-bharis-bangladesh>.

¹⁶ *Minority Rights Group International, World Directory of Minorities and Indigenous Peoples - Bangladesh: Biharis, 2008* (Directorio Mundial de las Minorías y los Pueblos Indígenas - Bangladesh: biharis, 2008), disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49749d58c.html>.

¹⁷ Para finales del 2014, de conformidad con las sentencias de los tribunales y el cambio de política del Gobierno, la gran mayoría de las personas de habla urdu que residen en el Campamento Ginebra habían adquirido la cédula de identidad nacional u otra documentación que confirmara su condición como ciudadanos de Bangladesh. Existe una minoría que todavía se consideran "paquistanies varados" y han optado por no solicitar la cédula de identidad nacional a pesar de que tienen derecho a la misma. El Consejo para las Minorías, una organización comunitaria, informó que un número reducido de residentes del campamento Ginebra habían tenido dificultades en obtener los pasaportes de Bangladesh o certificados de nacimiento de sus hijos. Esto parece ser un problema localizado sin relación con la condición de ciudadanía y no se informa que lo enfrentan los miembros de la comunidad que viven fuera del Campamento Ginebra o en campamentos o asentamientos fuera de Dhaka. Véase Consejo de Minorías y Namati, *Realising Citizenship Rights: Paralegals in the Urdu-Speaking Community in Bangladesh* (Implementando los derechos de ciudadanía: Asistentes legales en la comunidad de habla urdu en Bangladesh), 2014.

República de Kirguistán

- **La nueva ley de ciudadanía** de 2007 creó varias vías para reducir la apatridia, incluso mediante el **reconocimiento de antiguos ciudadanos de la URSS apátridas como nacionales, a condición de que pudieran demostrar la residencia en Kirguistán durante los cinco años anteriores**. La ley también creó un **procedimiento de naturalización simplificado** para las personas que pueden demostrar un vínculo con Kirguistán. Las modificaciones posteriores ampliaron los criterios mediante los cuales las personas podrían beneficiarse de estos procedimientos con el fin de que la apatridia entre poblaciones específicas podría resolverse.
- **El ACNUR y sus agencias implementadoras realizaron encuestas piloto** para identificar la prevalencia y las causas de la apatridia en el país y para proponer recomendaciones para resolver los casos prolongados.
- Las encuestas dieron como resultado la **creación de un proceso interministerial** para abordar la apatridia, en particular a través de la convocatoria de **reuniones anuales de dirección de alto nivel sobre la prevención y reducción de la apatridia y la adopción de un Plan de Acción Nacional para prevenir y reducir la apatridia**.
- En la Reunión Ministerial del ACNUR de 2011, **Kirguistán se comprometió a prevenir y reducir la apatridia** y seguir trabajando en esa dirección, de acuerdo con el Plan de Acción Nacional.
- **El ACNUR brinda apoyo relacionado con capacidades** a los organismos gubernamentales encargados de asuntos de ciudadanía y el procesamiento de solicitudes para la determinación de la ciudadanía. **El ACNUR también ayuda a las ONG nacionales** a desarrollar proyectos complementarios destinados a brindar **asistencia legal, difusión comunitaria**, a proporcionar insumos para los procesos de enmiendas a la ley y a hacer otras contribuciones para la prevención y reducción de la apatridia.

La apatridia en la República de Kirguistán

Al igual que en otros Estados formados desde la disolución de la Unión Soviética, la apatridia en Kirguistán ha persistido durante más de dos décadas. Las causas son la migración entre las antiguas repúblicas soviéticas, en particular en Asia Central, problemas relacionados con la modernización y la simplificación de las normas e instalaciones para conceder la residencia legal y documentación de identidad, y las diferencias en las leyes de nacionalidad entre los países de la región. Aunque la Ley de ciudadanía de la República de Kirguistán del 18 de diciembre de 1993 (Ley de ciudadanía) parecía lanzar una amplia red sobre los individuos que reconoce como ciudadanos kirguizos¹⁸, han surgido problemas en la práctica, sobre todo entre los migrantes procedentes de otras

antiguas repúblicas soviéticas que nunca formalmente adquirieron o confirmaron su nacionalidad con ningún Estado. La situación se ve agravada por los vacíos en las leyes de algunos Estados de la región que pueden resultar en la pérdida de la nacionalidad cuando los ciudadanos residen en el extranjero sin registrarse con las autoridades consulares del país de nacionalidad. Como resultado, se estima que varias decenas de miles de personas apátridas y personas de nacionalidad indeterminada residen en Kirguistán¹⁹.

A principios de los años de 1990, Kirguistán fue uno de los destinos principales de los refugiados de Tayikistán. Estos refugiados también se convirtieron en apátridas porque abandonaron Tayikistán antes de

¹⁸ La Ley de Ciudadanía reconoce a los siguientes como ciudadanos de Kirguistán: cualquier persona que había sido ciudadano de la ex República Soviética de Kirguistán el 15 de diciembre de 1990 (la fecha en que se adoptó la Declaración sobre la Soberanía del Estado de la República de Kirguistán) y que no había declarado que poseía la ciudadanía de ningún otro Estado; las personas que habían adquirido la ciudadanía de la República Kirguisa entre el 15 de diciembre de 1990 y el 18 de febrero de 1994 (la fecha en que la nueva Ley de Ciudadanía entró en vigor) y que no la habían perdido posteriormente; y los que adquirieron la nacionalidad de Kirguistán a través de las disposiciones establecidas en la Ley de Ciudadanía de 1993. Consulte la *Ley sobre la Ciudadanía de la República de Kirguistán (modificada por la Ley de la República de Kirguistán del 25 de julio 2002 No. 130)* [Kirguistán], 1333-XII, 18 de diciembre 1993, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40fe43e4.html>.

¹⁹ El ACNUR ha informado que la población de apátridas de Kirguistán se estima entre 21.000 y 32.000 personas, aunque las cifras exactas sobre la dimensión de la apatridia en el país son insuficientes.



Ex refugiadas tayikas, ahora ciudadanas kirguizas integradas en la provincia de Chui, Kirguistán. © UNHCR / A. Plotnikov

que el país aprobara su primera ley de nacionalidad. La naturalización facilitada de alrededor de 10.000 de estos refugiados entre 2004 y 2007 fue, por lo tanto, un logro importante para asegurar soluciones duraderas para los refugiados a través de la integración local, así como para la resolución de una situación de apatridia prolongada.

Reconocimiento de antiguos ciudadanos de la URSS apátridas como ciudadanos y procedimientos de naturalización simplificados mediante la Ley de Ciudadanía de 2007

Reconociendo que muchos individuos todavía tenían que reemplazar pasaportes de la URSS y confirmar su ciudadanía, Kirguistán aprobó la Ley de Ciudadanía de la República de Kirguistán de 2007 (Ley de 2007)²⁰. Poco después también se emitió el Decreto Presidencial N° 473, Reglamento de procedimientos para considerar asuntos de ciudadanía de la República de Kirguistán, con el fin de facilitar normas de implementación para la nueva ley.

El artículo 5 de la Ley de 2007, automáticamente reconoce como nacionales kirguises a los antiguos ciudadanos de la URSS que hayan residido de forma permanente en la República de Kirguistán durante los últimos cinco años (desde el momento de acercarse a un órgano del Ministerio del Interior) y que no han declarado que poseen la ciudadanía de otro Estado²¹. Las personas contempladas dentro de esta categoría deben acercarse a un órgano de gobierno local para determinar si califican como ciudadanos kirguises y ser documentados como tal, pero siempre y cuando cumplan con los criterios establecidos serán reconocidos como ciudadanos kirguises. Esto es significativo, teniendo en cuenta que el proceso mediante el cual la ciudadanía se concede en Asia Central y en otras partes de la región de la CEI es, en general, sumamente centralizado, y las decisiones sobre la naturalización en la mayoría de los casos son tomadas por el presidente. El procedimiento descentralizado y no discrecional en Kirguistán ha hecho que un gran número de casos se ha tramitado en sólo unos pocos años (casi 45.000 determinaciones de ciudadanía

²⁰ Ley de la República Kirguisa sobre la Ciudadanía de la República de Kirguistán [Kirguistán], disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4693a5e514f.html>.

²¹ Esto significa que desde el momento en que la persona solicita la determinación de la ciudadanía de Kirguistán, la autoridad a la que le compete realizar la determinación de nacionalidad cuenta hacia atrás para ver si una persona contactó a un departamento del Ministerio del Interior hace cinco años o más (por lo general para regular su estatuto de residencia).

y reemplazos de pasaportes de la URSS entre 2009 y 2012). El procedimiento para la determinación de la ciudadanía también se caracteriza por un notable grado de flexibilidad y contiene algunas importantes salvaguardas procesales, que se describen a continuación.

Otra innovación en la Ley de 2007 fue la inclusión de procedimientos simplificados para la naturalización de ciudadanos extranjeros y personas apátridas. El artículo 13 establece el procedimiento de naturalización ordinario, en virtud del cual los ciudadanos extranjeros y personas apátridas que llegan a la edad de 18 años pueden solicitar la naturalización si reúnen los criterios designados²². Las principales diferencias entre el artículo 5 y el artículo 13 son que el artículo 5 se limita a los antiguos ciudadanos de la URSS y les reconoce automáticamente como ciudadanos, mientras que el procedimiento de naturalización del artículo 13 no limita su alcance por la nacionalidad anterior, sino que es un procedimiento discrecional que también establece condiciones adicionales (conocimiento de la lengua oficial o del Estado suficiente para la comunicación, prueba de la fuente de subsistencia y compromiso de cumplir con la Constitución y la legislación de la República de Kirguistán).

El artículo 14 establece un procedimiento de naturalización simplificado separado del ordinario establecido en el artículo 13. De acuerdo con el procedimiento simplificado en el artículo 14, los ciudadanos extranjeros o apátridas tienen que demostrar solamente un año de residencia permanente en la República de Kirguistán si cumplen con los criterios designados²³, pero de lo contrario necesitan cumplir con los otros criterios de naturalización²⁴. En 2012, la ley fue enmendada para conceder el derecho a la naturalización, a través de un procedimiento simplificado, a los antiguos ciudadanos que regresaron a residir de forma permanente en la República de Kirguistán, así como a las mujeres extranjeras y apátridas casadas con ciudadanos de Kirguistán y que residían permanentemente en la República de Kirguistán. Estas categorías de personas están exentas del requisito de residencia del artículo 13.1 y también de la obligación de hablar el idioma del Estado u oficial. Aunque la enmienda introduce un elemento de discriminación de género en la ley, al facilitar la adquisición de la ciudadanía para las mujeres casadas con ciudadanos, su objetivo es específicamente el de abordar la situación de las mujeres uzbekas que residen en Kirguistán en violación de las normas de migración uzbekas y de Kirguistán y solamente poseen pasaportes uzbekos vencidos. Debido a que no han renovado estos pasaportes y no se han registrado en la oficina consular de Uzbekistán en Bishkek, muchas de estas mujeres puede que sean apátridas debido a una ley de Uzbekistán mediante la cual a los ciudadanos que residen en el extranjero durante cinco años sin registrarse con las autoridades de Uzbekistán se les podría retirar su ciudadanía.

También es importante mencionar que la ley de 2007 en general reconoce la doble nacionalidad, con excepción de los ciudadanos de los Estados vecinos de China, Uzbekistán, Tayikistán y Kazajistán. Sin embargo, en el caso de los ciudadanos de estos Estados, el Reglamento de Ciudadanía contiene una salvaguarda contra la apatridia al disponer que sus pasaportes y solicitudes de la renuncia de la ciudadanía se envíen a las oficinas consulares de los Estados pertinentes solamente después de la adquisición de la ciudadanía de Kirguistán. Desde la enmienda a la Ley de Ciudadanía de 2012, la misma excepción se aplica a personas de las comunidades étnicas de Kirguistán, antiguos nacionales que han vuelto a residir en la República de Kirguistán, así como a las mujeres extranjeras y apátridas que están casadas con nacionales kirguises.

El requisito de que se renuncie a una presunta nacionalidad preexistente antes de adquirir la nacionalidad de Kirguistán es similar a lo que se encuentra en toda la región de la CEI y vinculado a la prohibición de la doble nacionalidad en la mayoría de los países de la región. Anteriormente el requisito había creado serios problemas, sobre todo para los nacionales uzbekos que residían en Kirguistán, que tenían que presentar una solicitud de renuncia a su nacionalidad uzbeka, pagar una alta suma y esperar varios años por una confirmación oficial antes de poder solicitar la nacionalidad de Kirguistán. En otros casos, las personas pueden haber renunciado a su nacionalidad extranjera, pero haber incumplido algún otro criterio de naturalización y así terminar en una situación de apatridia. La salvaguarda de la legislación sobre la ciudadanía de Kirguistán es, por tanto, una buena práctica.

²² Estos incluyen: un mínimo de cinco años de residencia permanente y continua en la República de Kirguistán; la habilidad de hablar el idioma del estado u oficial en un nivel suficiente para comunicarse; el compromiso de respetar la Constitución y las leyes del país; y una fuente de ingresos.

²³ Estos incluyen: una persona que tenga al menos uno de los padres que sea nacional de Kirguistán y que resida en el territorio de la República de Kirguistán; una persona que nació en la República Socialista Soviética de Kirguistán y posea la nacionalidad de la antigua URSS; y una persona que está recuperando su condición de nacional de la República de Kirguistán.

²⁴ El artículo 14 también ofrece la naturalización simplificada a dos grupos adicionales. En primer lugar, los kirguís étnicos que son nacionales o residentes de un Estado extranjero pueden solicitar la nacionalidad de Kirguistán a través del procedimiento de naturalización simplificado en las mismas condiciones que los otros grupos establecidos en el artículo 14. Además, el artículo 14 establece un procedimiento aún más flexible, con la renuncia a todos los requisitos de naturalización establecidos en el artículo 13 para las siguientes categorías de niños: un niño con un progenitor que es ciudadano de Kirguistán (la solicitud debe de realizarla el progenitor de nacionalidad de Kirguistán demostrando el consentimiento del otro progenitor); un niño cuyo único progenitor es ciudadano de Kirguistán (la solicitud debe ser hecha por el único progenitor de Kirguistán); un niño o una persona con discapacidad cuyo tutor legal o cuidador es un ciudadano de Kirguistán (la solicitud debe ser presentada por el tutor legal).

El procedimiento para determinar la ciudadanía de Kirguistán

El Decreto Presidencial N° 473 de 2007 otorgó autoridad a los órganos llamados Comisiones de Conflictos en los Departamentos locales de Control de Pasaportes y Visas (DPVC, por sus siglas en inglés) del Ministerio del Interior de la República de Kirguistán a considerar solicitudes de la categoría de personas descritas en el artículo 5 (antiguos ciudadanos de la URSS con cinco años de residencia permanente que no han declarado que poseen la ciudadanía de otro Estado)²⁵. Mediante la adopción, en agosto 2013, del Reglamento sobre el procedimiento para considerar asuntos relacionados a la ciudadanía de la República de Kirguistán, aprobado por el Decreto Presidencial N° 174 (en adelante, el "Reglamento de Ciudadanía de 2013"), las Comisiones de Conflictos se renombraron Comisiones para la Determinación de la Ciudadanía y su competencia se amplió de determinar si una persona es un ciudadano de Kirguistán a determinar si la persona es un ciudadano de Kirguistán, de un tercer Estado o apátrida. Las Comisiones para la Determinación de la Ciudadanía están formadas por al menos tres personas que toman decisiones a nivel local en cuanto a si una persona es o no es ciudadano de Kirguistán o un apátrida en virtud del artículo 5²⁶.

La Ley de 2007 y el Decreto Presidencial N° 473 contienen una serie de otros avances positivos. Entre ellos se encuentran requisitos flexibles para lo que puede considerarse una prueba de residencia con el fin de determinar si una persona es un ciudadano de Kirguistán. De acuerdo con el Decreto Presidencial N° 473, las solicitudes presentadas antes las Comisiones para la Determinación de la Ciudadanía deben incluir: a) el original y la fotocopia de documentos que confirman la identidad del solicitante (en la práctica un pasaporte, incluyendo el pasaporte soviético); b) una biografía detallada; c) dos fotografías; y d) un documento que demuestre que la persona ha residido de forma permanente y continua en el territorio de la República de Kirguistán. Con la adopción del Reglamento de 2013, los certificados de nacimiento también se consideran pruebas de identidad válidas²⁷. Sin embargo, se requiere que las personas que no poseen ni un pasaporte ni un certificado de nacimiento pasen por el laborioso proceso de establecer su identidad a través de un procedimiento judicial para el registro tardío de nacimiento antes de que puedan presentar una solicitud ante las comisiones.

Es importante destacar que los titulares de pasaportes de la URSS pueden ser confirmados como ciudadanos de Kirguistán, posean o no una prueba de residencia permanente en Kirguistán (*propiska*). Más bien, las Comisiones para la Determinación de la Ciudadanía buscan una prueba de que la persona en cuestión tenga su residencia habitual en Kirguistán. Los documentos que pueden ser considerados como prueba de residencia en Kirguistán incluyen un pasaporte con un sello de registro o un documento de registro, un libro de servicios militares (*voennaia kniga*), certificados de lugares de trabajo (*trudovaia kniga*), diplomas de instituciones educativas y certificados del lugar de residencia²⁸. El testimonio de un comité residencial o jefe de aldea, con la participación de un oficial de policía de distrito y tres vecinos de la persona en cuestión, fue incluido en la lista de posibles formas de pruebas de la residencia

²⁵ Desde el 2009, el Servicio de Registro de Estado se ha convertido en la agencia sucesora de las DPVCs con respecto a la emisión de pasaportes y registro de los ciudadanos.

²⁶ De acuerdo con el Decreto Presidencial N° 473, párrafo 27, las siguientes categorías de personas se consideran como que son competencia de la Comisiones: (1) Los antiguos ciudadanos de la URSS que aún poseen un pasaporte soviético (tipo 1974) y que han residido de forma permanente en la República de Kirguistán durante los últimos cinco años (desde el momento de dirigirse a un departamento del Ministerio del Interior) y no han declarado que poseen la ciudadanía de otro país; (2) los antiguos ciudadanos de la URSS con pasaportes soviéticos (tipo 1974) con un sello para indicar la residencia temporal en la República de Kirguistán (relacionado con el hecho de que no poseían propiedad y estaban registrados temporalmente con familiares o amigos) pero que han residido de forma permanente durante los cinco años anteriores (desde el momento de dirigirse a un departamento del Ministerio del Interior) y no poseen una notificación que indica que son ciudadanos de otro Estado; (3) personas que han perdido sus pasaportes de la URSS (tipo 1974) pero que tenían residencia permanente o temporal en Kirguistán y que habitualmente residen allí; (4) personas que no pudieron obtener pasaportes de Kirguistán en el pasado, ya sea porque no están contemplados en los criterios de la Ley de Ciudadanía de 1993 o eran huérfanos que fueron criados por familiares o amigos, y que habitualmente residen en la República de Kirguistán. Mediante la adopción del Reglamento de Ciudadanía de 2013, se añadieron dos nuevas categorías (párrafo 51): (...) 4) Personas que residen permanentemente en el territorio de la República de Kirguistán, poseen pasaportes soviéticos (tipo 1974) con una notificación de posesión de la ciudadanía de un Estado Miembro de la CEI, y que hasta la fecha permanecen sin pasaporte nacional de ese Estado. Se requiere que esta categoría de personas presenten una nota explicando por qué no poseen un documento de identidad válido en el caso de que el Estado en cuestión no tiene una representación diplomática o consular en Kirguistán, o, en casos particulares, un certificado de pérdida o falta de ciudadanía de un Estado extranjero; 5) personas que han residido de forma permanente en el territorio de la República de Kirguistán durante cinco años o más, que poseen pasaportes vencidos de un Estado Miembro de la CEI, y que no pueden, por razones más allá del control de la persona, extender o reemplazar ese pasaporte con uno válido. Se requiere que dichos individuos presenten una declaración estableciendo las razones por las que no pueden presentar un pasaporte válido. Por otra parte, en el nuevo Reglamento de Ciudadanía, las categorías 1 y 2 anteriormente mencionadas se han combinado y el requisito de residencia ha cambiado a "registrado permanentemente o temporalmente en el territorio de la República de Kirguistán". También cabe señalar que el requisito de "desde/ anterior al momento de dirigirse a las Agencias del Interior" (traducción libre) no aparece en el nuevo Reglamento.

²⁷ Véase el párrafo 53 del Reglamento de la Ciudadanía de 2013.

²⁸ Según el párrafo 25 del Decreto Presidencial N° 473 de 2007.

habitual en el Reglamento de 2013²⁹. Esta postura flexible hacia la prueba de residencia ha permitido que las personas que no calificaban para la ciudadanía bajo la Ley de 1993, porque esa ley requería una prueba de residencia permanente (*propiska*), puedan adquirir la ciudadanía de Kirguistán.

Por último, cabe mencionar que el reglamento de ciudadanía de 2013 contiene algunas importantes garantías procesales pertenecientes al proceso para determinar si un individuo es un ciudadano de Kirguistán, que no sea ciudadano o un apátrida. Esto incluye un límite de tiempo de 10 días para revisar un caso en el sistema de información del Ministerio del Interior, un mes desde la recepción de las solicitudes para determinar si un individuo es un ciudadano de Kirguistán y dos meses si la solicitud es recibida por una representación diplomática u oficina consular. Es importante destacar que los solicitantes también tienen derecho a recibir una respuesta fundamentada a su solicitud y una explicación sobre los procedimientos adicionales para obtener un permiso de residencia permanente.

Reducción de la apatridia a través de la implementación del marco de nacionalidad

Desde que la Ley de 2007 entró en vigor, el Gobierno de Kirguistán ha colaborado con el ACNUR para encontrar formas para poner en práctica las leyes y políticas de nacionalidad para reducir la apatridia. Se han llevado a cabo tres importantes iniciativas para crear conciencia sobre las nuevas medidas necesarias para resolver la apatridia en Kirguistán. Entre 2009 y 2012, estas iniciativas ayudaron a aproximadamente 45.000 personas a reemplazar los viejos pasaportes de la URSS y a unas 2.000 personas anteriormente apátridas a obtener la ciudadanía por medio del decreto presidencial, muchos de ellos con la ayuda del ACNUR y de sus ONG socias de Kirguistán.

1. ENCUESTAS PILOTO PARA IDENTIFICAR LA PREVALENCIA Y LAS CAUSAS CONTINUAS DE LA APATRIDIA EN KIRGUISTÁN

Después de la aprobación de la Ley de 2007, el Gobierno de Kirguistán solicitó al ACNUR llevar a cabo una encuesta para apoyar las recomendaciones sobre cómo mejorar la identificación de las personas apátridas y resolver su situación. Con este fin el ACNUR encargó a las ONG de Kirguistán realizar tres estudios de campo en 2007 y 2008. Se solicitó a las ONG que enfocaran su investigación en las regiones fronterizas del norte y sur del país. Las encuestas encontraron unas 13.000 personas apátridas en 18 distritos de cuatro provincias. Confirmaron que la mayoría de estas personas apátridas habían residido en Kirguistán desde hace muchos años y eran una parte integral del tejido social de Kirguistán, con estrechos vínculos familiares y culturales con el país. Sin embargo, seguían enfrentando problemas para adquirir la nacionalidad de Kirguistán, principalmente debido a que no contaban con los documentos de identidad adecuados para establecer su elegibilidad para confirmar o adquirir la nacionalidad a través del marco jurídico mejorado. Las encuestas han contribuido al continuo esfuerzo por mejorar los estatutos y procedimientos administrativos en materia de ciudadanía y documentación.

2. DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA DE APATRIDIA INTERGUBERNAMENTAL

Después de que el ACNUR y sus socios de la sociedad civil presentaron los resultados de sus encuestas y las recomendaciones que surgieron de ellas al Gobierno de Kirguistán en una mesa redonda en el 2008, se puso en marcha un proceso interinstitucional con el objetivo de resolver la apatridia en el país. Una primera reunión de alta dirección sobre la prevención y reducción de la apatridia en la República de Kirguistán en el 2009, presidida conjuntamente por el servicio de registro estatal del Gobierno de Kirguistán y el ACNUR, resultó en la adopción de un Plan de Acción Nacional para Prevenir y Reducir la Apatridia. El estallido de violencia en Kirguistán en el 2010 retrasó las deliberaciones y avances temporalmente. Sin embargo, una segunda reunión del comité de alta dirección celebrada en el 2011 dio lugar a la adopción de un revisado y actualizado Plan de Acción Nacional para Prevenir y Reducir la Apatridia³⁰.

²⁹ Párrafo 53 del Reglamento de la Ciudadanía de 2013.

³⁰ Las acciones claves que el Gobierno de Kirguistán se ha comprometido a llevar a cabo para hacer frente a la apatridia incluyen: el continuo intercambio acelerado de antiguos pasaportes soviéticos por el Servicio de Registro Estatal; la elaboración de un estudio exhaustivo sobre la apatridia; la creación de mayor conciencia entre las personas apátridas de sus derechos y deberes; la redacción y aprobación de estatutos e instrucciones para cumplir con la Ley de 2007; la introducción de cambios en los marcos legislativos y administrativos en Kirguistán para mejorar la provisión de registros de nacimiento para todos los niños; el desarrollo y la adopción de un procedimiento para la determinación de la apatridia; y medidas para la adhesión a las Convenciones de 1954 y 1961.

El Plan de Acción fue revisado y actualizado en más detalle a través de una reunión del comité de alta dirección en el 2012, y el progreso fue monitoreado en una cuarta reunión en el 2013. En el Evento Ministerial Intergubernamental del ACNUR sobre Refugiados y Apátridas del 2011, Kirguistán se comprometió a “mantener una política de prevención y reducción de la apatridia y seguir trabajando activamente en esa dirección, de acuerdo con el Plan de Acción Nacional (PAN) sobre la Apatridia” (traducción libre). Un grupo de trabajo sobre ciudadanía establecido por el ACNUR con la participación de funcionarios del gobierno, socios de la sociedad civil y agencias de la ONU se reúne regularmente para trabajar en las diversas iniciativas de reforma legislativa incluido el Plan de Acción Nacional.

3. ASISTENCIA LEGAL Y DIFUSIÓN COMUNITARIA

Desde que el Gobierno de Kirguistán se acercó al ACNUR para llevar a cabo las encuestas sobre la apatridia en las regiones del norte y sur del país en el 2008, el ACNUR ha trabajado continuamente con las autoridades de Kirguistán y socios de la sociedad civil para hacer frente a la apatridia. Por ejemplo, en vista de la falta de recursos del gobierno para hacer frente al gran número de personas con pasaportes de la URSS, el ACNUR ha brindado apoyo a las capacidades de los departamentos del servicio de registro estatal en el sur (provincias de Batken, Jalal-Abad y Osh, donde se cree que reside el mayor número de personas apátridas) y en el norte (provincia de Chui, incluyendo la capital del país, Bishkek), así como a la Comisión de Ciudadanía, dependiente del presidente de la República de Kirguistán.

El apoyo brindado al Gobierno se ha complementado con fuertes alianzas con ONG nacionales de servicios legales en Bishkek, así como el sur. Estas ONG colaboran con el ACNUR en campañas diseñadas para sensibilizar a la comunidad sobre los procedimientos para la determinación o la adquisición de la ciudadanía y para la obtención de documentos. Proporcionan asistencia legal directa a las personas que soliciten la ciudadanía y la documentación, incluso a través de clínicas móviles en las regiones remotas de las provincias del sur. También apoyan los esfuerzos del ACNUR para abordar los vacíos que siguen existiendo en las leyes nacionales y los estatutos.

Reforma legislativa que permite la adquisición de la nacionalidad por registro

Brasil

- Los brasileños en el extranjero cuyos hijos eran apátridas debido a una Enmienda Constitucional de 1994 se unieron para formar un **movimiento de la sociedad civil**, *Brasileirinhos Apátridas*, con el fin de lograr una reforma legal. El movimiento utilizó un **sitio web de centro de información** para centralizar el intercambio de experiencias y estrategias.
- Un **aliado político** del movimiento en el Senado brasileño **redactó una enmienda a la Constitución** que reduciría y prevendría la apatridia. Para superar un estancamiento en el Congreso, otros socios se unieron al movimiento para ejercer mayor presión política para la reforma.
- **El uso estratégico y creativo de los medios de comunicación** - tanto en el extranjero como en Brasil - destacaron el costo de la apatridia para los niños y sus familias.
- La **Enmienda Constitucional de 2007** no sólo aseguró que la apatridia no pudiera surgir en el futuro, sino que también incluyó una **disposición especial de transición** que garantiza que todos los niños que se habían convertido en apátridas podrían adquirir la ciudadanía brasileña y rectificar su situación.
- Después de la aprobación de la Enmienda Constitucional de 2007, el **movimiento Brasileirinhos Apátridas publicó la nueva ley** en toda la diáspora y **ayudó a las familias** para asegurar que sus hijos podían adquirir la nacionalidad brasileña mediante el registro con las autoridades brasileñas en el exterior.
- **Brasil se adhirió a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961**, poco después de reformar su Constitución.

Situación de Apatridia

Los asuntos relacionados con la nacionalidad en Brasil son regulados por la Constitución del país, en lugar de la legislación común. La Constitución brasileña siempre ha consagrado el principio de *jus soli*, confiriendo la nacionalidad brasileña a todos los niños nacidos en Brasil. Sin embargo, las normas relativas a otorgar la nacionalidad brasileña por descendencia, de conformidad con el principio de *jus sanguinis*, han sido objeto de enmienda. Hasta 1994, los niños nacidos en el extranjero de madre brasileña o padre brasileño podrían adquirir la nacionalidad siempre y cuando se registraban en una representación consular brasileña. A partir de 1994, debido a una enmienda del artículo 12 de

la Constitución brasileña, la nacionalidad brasileña sólo podía ser conferida a un niño nacido en el extranjero de padre brasileño o madre brasileña si el niño volvía a residir en Brasil y solicitaba la nacionalidad brasileña.

Brasil no sólo es un país de inmigración, sino también de emigración. Se estima que 3 millones de brasileños vivían en el extranjero cuando se aprobó la Enmienda Constitucional de 1994. Entre 1994 y 2007, un estimado de 200.000 niños brasileños en el extranjero se convirtieron en apátridas como resultado de la Enmienda Constitucional de 1994, en particular aquellos nacidos en países con estrictas tradiciones *jus sanguinis*.



Nacida en Suiza de madre brasileña y padre extranjero, Irina (L) sólo pudo adquirir la ciudadanía brasileña después de que se aprobó la Enmienda Constitucional de 2007. © ACNUR / I. Canabrava

Mobilización de la sociedad civil en la diáspora brasileña para abogar por la reforma constitucional

Los efectos negativos de la reforma constitucional de 1994 se hicieron sentir de inmediato en la diáspora brasileña. Los hijos de algunos en este grupo nacieron apátridas, y en algunos casos sin ninguna posibilidad de adquirir la documentación de viaje para poder ir a Brasil para cumplir con el requisito de residencia para la ciudadanía. Los miembros de la diáspora comenzaron a hacer cabildeo a los políticos en Brasilia para instar a la reforma. Un senador que los apoyó redactó un proyecto de ley en 1999 para corregir las deficiencias la Enmienda Constitucional de 1994. Este proyecto de ley fue aprobado exitosamente en el Senado en el 2000 y depositado ante la Cámara de Diputados. Los brasileños en el exterior comenzaron a manifestarse en torno al proyecto de ley de reforma para abogar por su aprobación. Poco a poco, surgió un fuerte movimiento de la diáspora.

Frente a un estancamiento ante el Congreso de Brasil, la diáspora comenzó a movilizarse. Los brasileños que vivían en Suiza crearon un movimiento de la sociedad civil llamado *Brasileirinhos Apátridas*. Otros capítulos del movimiento también se establecieron en Israel, Japón, Alemania, Portugal, Francia y Hungría - todos ellos países en donde los hijos de brasileños nacidos en el extranjero se estaban convirtiendo en apátridas como consecuencia de la enmienda constitucional de 1994. El movimiento creó un sitio web³¹ que sirviera como centro de intercambio de información y estrategias de promoción.

Un elemento central del enfoque de *Brasileirinhos Apátridas* era de participar a los medios de comunicación, tanto en los países de las comunidades de la diáspora como en Brasil, para poner de relieve la difícil situación de los niños apátridas. Para 2006-2007, el movimiento había comenzado a organizar manifestaciones frente a los consulados brasileños en todo el mundo para promover la aprobación del proyecto de ley de reforma. Cuando el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas celebró su primera reunión a principios del 2007, el movimiento llamó la atención del Consejo acerca de la contradicción entre la disposición sobre la nacionalidad brasileña que estaba convirtiendo a los niños en apátridas y el derecho humano universal a una nacionalidad.

³¹ El sitio web del movimiento "Brasileirinhos Apátridas" sigue accesible en: <http://brasileirinhosapatridas.org>.

Mientras tanto, el ACNUR hizo cabildeo para la adhesión del Congreso brasileño a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, difundiendo ampliamente la versión en portugués del *Manual sobre Nacionalidad y Apatridia: Guía para Parlamentarios*. Como complemento a la campaña de sensibilización de gran éxito de *Brasileirinhos Apátridas*, el manual creó mayor conciencia sobre los problemas de apatridia y nacionalidad entre los miembros del Congreso y ayudó a allanar el camino hacia la adhesión a la Convención.

En el 2007, el Congreso brasileño finalmente programó audiencias y una votación sobre el proyecto de ley, que había estado pendiente durante siete años. Dos miembros del movimiento *Brasileirinhos Apátridas*, un ex vicecónsul de Brasil en Zurich y un periodista brasileño muy conocido, representaron el movimiento en Brasilia, haciendo cabildeo a los miembros del Congreso y llamando la atención sostenida de los medios de comunicación sobre el tema.

Estos esfuerzos dieron frutos cuando el Congreso brasileño aprobó el proyecto de ley, allanando el camino para la aprobación y promulgación de la Enmienda Constitucional 54/07 el 20 de septiembre de 2007 (Enmienda Constitucional de 2007).

Reforma legislativa y constitucional para reducir y prevenir la apatridia

De conformidad con la Enmienda Constitucional de 2007, el artículo 12 de la Constitución brasileña ahora confiere la ciudadanía brasileña por nacimiento a las siguientes personas: (a) los nacidos en Brasil, incluso de padres extranjeros, siempre y cuando no trabajen en el servicio de su país; (b) los nacidos en el extranjero de padre brasileño o madre brasileña que trabaja para el Gobierno de Brasil; y (c) los nacidos en el extranjero ya sea de padre brasileño o madre brasileña, siempre y cuando estén bien registrados ante una autoridad brasileña en el exterior (es decir, un consulado) o residen en Brasil antes de llegar a la mayoría de edad y optan por la nacionalidad brasileña en cualquier momento después de alcanzar la mayoría de edad. Estas disposiciones resuelven plenamente los problemas de apatridia creadas por la Enmienda Constitucional de 1994.

Además, una disposición transitoria especial intentó resolver la difícil situación de los aproximadamente 200.000 niños que se habían convertido en apátridas como resultado de la Enmienda Constitucional de 1994. De acuerdo con la versión revisada del Artículo 12 (c) de la Constitución, los niños nacidos en el extranjero de padre brasileño o madre brasileña entre la fecha de la aprobación de la Enmienda Constitucional de 1994 y la fecha de entrada en vigor de la Enmienda Constitucional de 2007 también tenían derecho a adquirir la nacionalidad brasileña por nacimiento, ya sea mediante el registro como nacionales de Brasil en los consulados en el extranjero o al optar por la nacionalidad brasileña al llegar a la mayoría de edad después de residir en Brasil. De esta manera, la reforma no sólo tuvo como objetivo prevenir que surgieran casos de apatridia en el futuro sino también reducir la apatridia causada por la Enmienda Constitucional de 1994.

El movimiento *Brasileirinhos Apátridas* continuó sus actividades de divulgación comunitaria. Publicitó la Enmienda Constitucional del 2007 y las disposiciones transitorias entre las comunidades de la diáspora brasileña y ayudó a las personas a asegurarse de que sus hijos pudieran registrarse con las autoridades brasileñas en el extranjero para adquirir la nacionalidad. El debate sobre las normas de nacionalidad también sirvió para sensibilizar a las autoridades sobre el tema de la apatridia. Ya siendo Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, a menos de un mes desde la aprobación de la Enmienda Constitucional de 2007, Brasil se había adherido a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961.

En última instancia, el argumento más persuasivo que condujo a las reformas y a la adhesión de Brasil a la Convención sobre la Apatridia de 1961 fue que era del propio interés del país. Las reformas ayudaron a Brasil a garantizar que sus nacionales residentes en el exterior y sus descendientes tendrían la oportunidad de regresar y contribuir con sus talentos a la sociedad globalizadora de su patria.

Adquisición de la nacionalidad por naturalización

Federación Rusa

- Un conjunto altamente eficaz de reformas fue introducido en la Ley de ciudadanía de 2002, que se basó en la **asesoría técnica de expertos legales internacionales** sobre la forma de abordar la apatridia en el contexto de la sucesión de Estados.
- **Un procedimiento simplificado de naturalización**, disponible del 2003 al 2009, permitió a los antiguos ciudadanos de la URSS adquirir la nacionalidad rusa. Más de 650.000 personas apátridas adquirieron la nacionalidad rusa por naturalización entre el 2003 y el 2012.
- En el 2009 la **Ley “sobre la ciudadanía” de 2002 se modificó** para ampliar la lista de personas elegibles para **adquirir la ciudadanía a través del procedimiento simplificado**.
- En la Reunión Ministerial del ACNUR de 2011, el **Gobierno ruso se comprometió a introducir procedimientos para facilitar la adquisición de la ciudadanía** y emitir permisos de residencia a categorías adicionales de personas apátridas.
- **Enmiendas adicionales** a la Ley de ciudadanía rusa que fueron adoptadas en noviembre de 2012 colmaron vacíos que persistían en la ley para reducir la apatridia.

La apatridia en la Federación Rusa

La disolución de la antigua Unión Soviética dejó millones de personas apátridas en la recién independizada Federación Rusa. De conformidad con el artículo 13.1 de la Ley Federal sobre Ciudadanía de 1991 (Ley de ciudadanía de 1991) los ciudadanos de la ex Unión Soviética que eran residentes permanentes en la Federación Rusa el día que la ley entró en vigor fueron considerados ciudadanos rusos, pero tenían derecho a hacer una declaración de que no deseaban ser considerados como ciudadanos dentro de un año desde la entrada en vigor de la Ley. Además de esto, las personas apátridas que residían de forma permanente en el territorio de la Federación Rusa u otra ex república soviética tenían la oportunidad de registrarse como ciudadanos dentro de un año desde la entrada en vigor de la ley (artículo 18 (e)).

La misma oportunidad se extendió a los ciudadanos extranjeros y los apátridas ya sea que habían adquirido la ciudadanía rusa por nacimiento o que tenían un antepasado que era ciudadano ruso por nacimiento, independientemente de su lugar de residencia.

Mediante una enmienda de 1993, la ley también permitió a los ciudadanos de la antigua URSS a que fijaron su residencia en el territorio de la Federación Rusa después del 6 de febrero de 1992, para adquirir la ciudadanía de la Federación Rusa por registro, con un plazo límite de tres años para hacerlo, que más tarde se extendió al 31 de diciembre del 2000. La ciudadanía rusa de la gran mayoría de la población que vive en la Federación Rusa tras su independencia fue por lo tanto asegurada, como lo fue la ciudadanía de muchas personas que tenían vínculos con Rusia.



Nina Babakhanova, una mujer anteriormente apátrida de Azerbaiyán, sostiene su nuevo pasaporte de la Federación Rusa, tres años después de solicitar asistencia legal. © A. Kostenkova

Las personas que no podían probar que eran residentes permanentes en la Federación Rusa, pero que tenían el estatuto de residencia temporal o no tenían residencia legal no tenían derecho a adquirir la ciudadanía rusa. En el transcurso de la primera década de la Federación Rusa como Estado independiente, la aplicación práctica de la Ley Federal se complicó debido a leyes conexas en materia de regulación de la residencia en la Federación. Antes de emitirse nuevos pasaportes de la Federación Rusa, la ciudadanía de la Federación Rusa se establecía mediante etiquetas adhesivas (*vkladys*) insertadas en los pasaportes de las personas de la antigua URSS. Una vez que los nuevos pasaportes de la Federación Rusa se desarrollaron, se les daba a las personas una serie de plazos límites para cambiar sus antiguos pasaportes soviéticos por los nuevos pasaportes de la Federación Rusa. Muchas personas no cumplieron con estos plazos y continuaron usando sus antiguos pasaportes soviéticos como documentos de identidad.

Además, después de 1992, la Federación Rusa siguió atrayendo a muchos migrantes de otras ex-repúblicas constituyentes de la Unión Soviética, que también se habían convertido en Estados independientes. Al final de la década de los 90, muchos de los antiguos ciudadanos soviéticos en la Federación Rusa no habían adoptado medidas afirmativas para regular su estatuto de ciudadanía allí o en otros Estados con los que tenían vínculos. Algunos se habían convertido en ciudadanos de otros nuevos Estados independientes de forma automática, a veces sin saberlo, mientras que otros permanecieron apátridas porque sus circunstancias personales eran tales que no eran elegibles para la nacionalidad en ningún lugar.

Reforma de la Ley Federal de Ciudadanía de la Federación Rusa

Para 1999, quedaba poco tiempo para aquellos que deseaban adquirir la nacionalidad rusa por registro ya que el proceso estaba por cerrar a finales de 2000. Consciente de que muchos ex ciudadanos soviéticos permanecían sin estatuto regularizado en la Federación Rusa, el Gobierno inició un proceso para reformar la Ley de ciudadanía de 1991 y armonizarla con la Constitución Rusa de 1993.

La compleja interacción de las leyes de nacionalidad en la antigua Unión Soviética y la antigua Yugoslavia había revivido el interés de la comunidad jurídica internacional, en particular en el Consejo de Europa, para fortalecer las normas legales con el fin de garantizar el derecho a una nacionalidad y prevenir la apatridia en el contexto de la sucesión de Estados³². Una Comisión de Ciudadanía establecida por el Gobierno de Rusia para revisar la Ley de Ciudadanía de 1991 invitó a expertos en derecho de nacionalidad del Consejo de Europa, así como especialistas en apatridia del ACNUR a participar en una serie de cuatro reuniones en Moscú y Estrasburgo. En las reuniones, llevadas a cabo entre 1999 y 2001, se analizó la reforma de la Ley de Ciudadanía de 1991. Este proceso de consulta le dio al ACNUR la oportunidad de asegurar que el proceso de reforma ayudaría a reducir y prevenir la apatridia.

La nueva Ley Federal N° 62-FZ de Ciudadanía de la Federación Rusa entró en vigor el 1 de julio de 2002 (Ley de Ciudadanía de 2002). Se aprobaron enmiendas adicionales a la ley en noviembre de 2003, con el objetivo de facilitar la adquisición de la ciudadanía de la Federación Rusa a los antiguos ciudadanos de la URSS que residían en la Federación Rusa.

La disposición clave que dio lugar a la reducción de la apatridia fue el artículo 14.4³³, que se introdujo mediante las enmiendas del 2003. Fue una medida temporal para facilitar la adquisición de la nacionalidad rusa por naturalización a los ex ciudadanos soviéticos sobre la base de un permiso de residencia temporal o permanente en el momento en que la Ley de Ciudadanía de 2002 entró en vigor. Este procedimiento simplificado para la naturalización se extendió por ley tres veces y estuvo en efecto a partir del 2003 hasta finales de junio del 2009. Es significativo el hecho de que se dejó de exigir los requisitos que eran más difíciles de cumplir para los ciudadanos de la antigua URSS que residían en la Federación Rusa con estatuto de nacionalidad indeterminada, es decir, pruebas de residencia ininterrumpida durante cinco años, pruebas de medios de autosuficiencia, y el dominio del idioma ruso. Los solicitantes también quedaron exentos de pagar honorarios de naturalización.

Implementación del procedimiento simplificado de naturalización

El Artículo 14.4 de la Ley de Ciudadanía de 2002 requería a los que eran elegibles que presentaran solicitudes individuales de naturalización, lo que permitía al Gobierno ruso realizar un seguimiento exhaustivo del número de personas que aprovecharon este procedimiento simplificado. Según las estadísticas proporcionadas por el Gobierno ruso al ACNUR, durante el plazo de seis años del procedimiento un total de 2.679.225 personas adquirieron la nacionalidad rusa por naturalización, de los cuales 575.044 eran apátridas³⁴. Después de que el procedimiento simplificado de naturalización expiró en 2009, las personas apátridas fueron naturalizadas en 2010 y 2011 bajo el procedimiento de naturalización regular, pero en mucho menor proporción, lo que demuestra el valor del procedimiento simplificado³⁵.

En total, más de 650.000 personas apátridas adquirieron la nacionalidad rusa entre 2003 y 2012. Esto representa uno de los esfuerzos más exitosos en la reducción de la apatridia durante la última década.

³² Esto dio lugar a la adopción de la Convención Europea sobre la Nacionalidad y la Convención del Consejo de Europa para la Prevención de la Apatridia en relación con la Sucesión de Estados. La Federación Rusa firmó la Convención Europea sobre la Nacionalidad en junio de 1997, pero todavía no la ha ratificado.

³³ Ley Federal N° 62-FZ de 31 de mayo 2002 "Sobre la ciudadanía de la Federación Rusa" [Federación Rusa], 1 de julio de 2002, disponible en inglés en: <http://www.refworld.org/docid/3ed72d964.html>. Cabe notar que, dado que el artículo 14.4 se introdujo como una medida temporal mediante una enmienda en 2003 y sólo era vigente hasta 2009, el lenguaje de esta disposición no está incluido en el texto actual de la ley disponible en Refworld.

³⁴ Se encontró que las 2.104.181 personas restantes que adquirieron la nacionalidad rusa por naturalización tenían otra nacionalidad. En muchos casos, en los que estas personas habían emigrado a la Federación Rusa desde otras ex repúblicas soviéticas, podían haber adquirido la nacionalidad de otro Estado sucesor de la ex Unión Soviética de forma automática, a veces sin saberlo, pero tenían la intención de residir permanentemente en la Federación Rusa.

³⁵ El número de personas apátridas que adquirieron la ciudadanía en la Federación Rusa en 2010 y 2011 fue de 19.000 y 15.144, respectivamente.

Abordar los vacíos que aún persisten y perpetúan al apatridia en la Federación Rusa

A pesar del éxito del procedimiento simplificado de naturalización, quedaba una cantidad de personas apátridas con estatuto no regulado en la Federación Rusa como consecuencia de los vacíos en la legislación que rige los asuntos interrelacionados de nacionalidad, documentos de identidad y residencia temporal y permanente. Muchos individuos no pudieron aprovechar el artículo 14.4 de la Ley de ciudadanía de 2002, ya que se limitaba a los ciudadanos de la antigua URSS que tenían prueba de residencia temporal o permanente en la Federación Rusa en 2002. Esto requería una prueba de identidad, así como la prueba de estancia legal en la Federación Rusa. Las autoridades continuaron ampliando la vigencia de los antiguos pasaportes soviéticos vencidos durante todo el tiempo que el procedimiento simplificado de naturalización estaba en vigor³⁶. Muchas personas, sin embargo, ya no poseían los antiguos pasaportes soviéticos y no regularizaron o no podían regularizar su residencia en la Federación Rusa debido a los requisitos administrativos vinculados a la adquisición de permisos de residencia temporales o permanentes. Aparte de la condición de que debían presentar un documento que probara su identidad y nacionalidad, también se pidió a los solicitantes que presentaran documentos demostrando que no habían sido declarados culpables de ningún crimen en el lugar de residencia permanente, documentos que probaban que eran capaces de mantenerse económicamente y, para los niños menores de 18 años, un certificado de nacimiento o pasaporte. Además de esto, los solicitantes generalmente necesitaban demostrar que tenían dónde vivir en el lugar de residencia que proponían. Como resultado, muchas personas apátridas en la Federación Rusa se vieron atrapadas en un círculo vicioso, sin poder regularizar su estatuto de residencia y a su vez sin poder solicitar la ciudadanía rusa.

En la medida en que se puso de manifiesto que el procedimiento simplificado de naturalización en virtud del artículo 14.4 no resolvería todos los casos restantes de apatridia en la Federación Rusa, se reactivó la Comisión de Gobierno sobre Política Migratoria en 2008, con el fin de buscar nuevas soluciones. Destacados expertos en temas relacionados con la sociedad civil rusa, incluidos las agencias implementadoras del ACNUR³⁷ participaron en la comisión. El Comité de Supervisión Constitucional de la Duma Estatal simultáneamente deliberaba un proyecto de ley independiente para el mismo fin. Reconociendo que necesitaba encontrar una solución duradera formal, el Gobierno ruso se comprometió en la Reunión Ministerial de diciembre de 2011 a introducir procedimientos adicionales para facilitar la adquisición de la ciudadanía de la Federación Rusa y permisos de residencia para ciertas categorías de personas apátridas³⁸.

El parlamento ruso en noviembre de 2012 aprobó enmiendas adicionales a su Ley de Ciudadanía de 2002 (enmiendas de 2012)³⁹. Esta reforma estableció procedimientos para la naturalización simplificada para ciertos grupos de personas, entre ellos los antiguos ciudadanos soviéticos apátridas, y abordó el desafío que surgió del artículo 14.4 de la Ley de Ciudadanía de 2002, al eliminar cualquier requisito de que los solicitantes de ciudadanía presenten pruebas de registro de residencia en la Federación Rusa. Los procedimientos para la naturalización simplificada son similares a los previstos en el artículo 14.4 de la Ley de Ciudadanía de 2002; en otras palabras, no exigen ni la prueba de residencia ininterrumpida durante cinco años, ni pruebas de medios de autosuficiencia ni conocimiento del idioma ruso. Además, el artículo 41.1.e de la ley modificada extiende la naturalización simplificada a ciudadanos de la antigua URSS que adquirieron pasaportes de la Federación Rusa que habían sido revocados posteriormente debido a la determinación de que los pasaportes fueron emitidos por error administrativo.

Aunque queda por ver cómo será abordado en la práctica el obstáculo de la pérdida o no posesión de pasaportes de la URSS, las enmiendas del 2012 a la Ley de Ciudadanía confirman la intención de la Federación Rusa de resolver la apatridia en su territorio.

³⁶ Esto se hizo primero a través de la Resolución de Gobierno N° 731 "Sobre la extensión de la validez de pasaportes de la URSS tipo 1974 hasta el 1 de enero de 2006". Incluso después de este plazo las autoridades rusas confirmaron al ACNUR que aceptarían pasaportes soviéticos vencidos como identificación correspondiente con el propósito de adquirir la nacionalidad a través del procedimiento simplificado de naturalización hasta el 2009.

³⁷ Para una discusión más detallada de las deliberaciones sobre la reforma legal, consulte la entrada de blog sobre el sitio web de la Red Europea de Apatridia por Svetlana Gannushkina, Presidenta del Comité de Asistencia Cívica y Miembro del Centro Conmemorativo de Derechos Humanos, titulada "Innovaciones en la legislación rusa sobre la ciudadanía" del 20 de marzo de 2013, disponible en inglés en: <http://www.statelessness.eu/blog/innovations-russian-legislation-citizenship>.

³⁸ El texto completo del compromiso de la Federación Rusa está incluido en: ACNUR, *Compromisos de 2011: Evento Intergubernamental a nivel ministerial sobre los refugiados y apátridas (Ginebra, Palais des Nations, 7-8 de diciembre de 2011)*, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9117>.

³⁹ Ley Federal N° 182-FZ con fecha de 12 de noviembre 2012 "Sobre la introducción de enmiendas a la Ley Federal de ciudadanía de la Federación Rusa".

Turkmenistán

- **La iniciativa política y operativa del Gobierno de Turkmenistán** para resolver la situación prolongada de miles de ciudadanos de la antigua URSS con nacionalidad indeterminada se demostró a través de su decidida participación en una **campana de identificación y registro**.
- **Las autoridades adquirieron experiencia técnica a través de la colaboración con el ACNUR** en la identificación y registro de 11.000 refugiados de larga data para la naturalización (2004-2005).
- **Una campaña inicial de inscripción en 2007-2010** por las autoridades de Turkmenistán encontró unos 4.000 individuos de nacionalidad indeterminada. Las personas registradas **completaron y presentaron solicitudes de naturalización o de estatuto de residencia** (dependiendo de sus circunstancias personales) para su revisión por parte del Gobierno.
- **Un diálogo** sobre la apatridia entre el Gobierno de Turkmenistán y el ACNUR, que comenzó en 2008, **llevó a la adopción en 2010 de un Plan de Acción para Actividades Conjuntas de Prevención y Reducción de la Apatridia** entre el Gobierno de Turkmenistán y el ACNUR.
- **El Gobierno relanzó la campaña de registro en 2011 como un proceso de colaboración de múltiples actores. Equipos de registro estacionarios y móviles** integrados por representantes del Gobierno y de la sociedad civil, e incluyendo expertos legales, **fueron desplegados** para asistir a las personas con el registro y el proceso de solicitud.
- **El ACNUR estableció contactos y vínculos con embajadas y representantes de la Comunidad de Estados Independientes (CEI)** para ayudar en la verificación de si ciertos individuos se consideraban nacionales de sus Estados.

Perfil de las personas de nacionalidad indeterminada, incluidas las personas apátridas, en Turkmenistán

Más de dos décadas después de la disolución de la Unión Soviética, una gran cantidad de personas sigue viviendo en Turkmenistán con estatuto irregular de residencia y sin documentos de identificación válidos. La mayoría se trasladó a Turkmenistán durante la época soviética o en los años inmediatamente posteriores a la disolución de la URSS y tiene vínculos con otras antiguas repúblicas soviéticas. La mayoría de estas personas son de nacionalidad indeterminada, y se cree que la gran mayoría es apátrida. Mientras que algunos viven en las ciudades, la mayoría viven en zonas agrícolas en las regiones del norte y noreste que limitan con Uzbekistán. Estas personas tienen vínculos con varios países con base al nacimiento, la ascendencia, la residencia pasada o el matrimonio, lo que convierte la verificación de su condición de nacionalidad una tarea compleja. Turkmenistán no permite la doble nacionalidad y, de acuerdo con las normas de nacionalidad adoptadas en 1993 y en vigor desde ese

momento, cualquier persona que solicita la ciudadanía de Turkmenistán debe presentar un certificado que confirma que no poseen la nacionalidad de otros países con los que tienen un vínculo.

Los individuos con lazos con Uzbekistán se enfrentan a desafíos especiales. Turkmenistán y Uzbekistán finalizaron la demarcación de su frontera a principios de 2000 y muchos de los residentes en la región fronteriza del noreste de Turkmenistán se quedaron sin una nacionalidad establecida de uno u otro Estado. La ley de nacionalidad de Uzbekistán requiere que los nacionales del país que establecen residencia permanente en el extranjero se registren en un consulado uzbeko dentro de los cinco años de su partida. De no hacerlo, se retira la ciudadanía uzbeka. Muchas personas de origen uzbeko en Turkmenistán no conocían esta disposición y no tomaron las medidas necesarias para preservar su nacionalidad uzbeka.



Personas que anteriormente eran apátridas en Turkmenistán adquieren la nacionalidad después de un ejercicio de registro con el apoyo del ACNUR en Ashgabat. © ACNUR / B. Baloch

La campaña de registro de 2004-2005 para naturalizar a los refugiados turcomanos de origen étnico

Entre octubre del 2004 y febrero del 2005, el Gobierno de Turkmenistán y el ACNUR realizaron un ejercicio conjunto de registro (Campaña de Registro de Refugiados de 2004-2005) para identificar y registrar a todos los refugiados que se habían establecido en Turkmenistán durante la década anterior. La mayoría eran turcomanos de origen étnico que huyeron de los conflictos armados en Tayikistán a Turkmenistán entre 1992 y 1997, aunque algunos eran turcomanos de origen étnico de Afganistán a los que se les habían concedido permisos de residencia en 1994.

El ACNUR ofreció asesoría técnica al Gobierno de Turkmenistán durante la Campaña de Registro de Refugiados de 2004-2005, por ejemplo, proporcionando insumos relacionados con el tipo de datos biográficos que se debían recolectar. El ACNUR también proporcionó apoyo logístico y material, incluyendo software, carros, computadoras portátiles, cámaras, impresoras y fotocopiadoras para ayudar a las unidades móviles a llegar a la población afectada y llevar a cabo el registro. Una vez que el ejercicio se completó, se llevaron a cabo negociaciones con el Gobierno para encontrar la mejor solución duradera para estas personas. El Decreto Presidencial de agosto de 2005 dio lugar a la naturalización de 16.298 personas que habían sido registrados, de los cuales 11.200 eran refugiados.

La iniciativa del Gobierno de Turkmenistán para resolver la apatridia y su colaboración con el ACNUR

Con la experiencia adquirida en la Campaña de Registro de Refugiados de 2004-2005, el Gobierno de Turkmenistán tomó la iniciativa de identificar a las personas de nacionalidad indeterminada en Turkmenistán, con el objetivo de regularizar su estatuto y reducir la apatridia. Los funcionarios del gobierno adoptaron un plan para identificar las siguientes categorías de personas:

- Aquellas personas que poseían la nacionalidad de Turkmenistán de conformidad con las disposiciones de la Ley de Nacionalidad de 1992.
- Aquellas personas que poseían la nacionalidad de otro país, incluyendo a las personas que tenían pasaportes vigentes o certificados de autoridades extranjeras que acreditaban su nacionalidad de otro Estado.
- Aquellas personas que eran apátridas.

Dependiendo de las circunstancias de la persona, el objetivo de la campaña de identificación y registro fue proporcionar la documentación que confirmaba la nacionalidad turcomana de las personas que la tenían; conceder el estatuto de residencia permanente a los que eran nacionales de otros países; y brindar a las personas apátridas la oportunidad de solicitar la naturalización en Turkmenistán.

Las autoridades de Turkmenistán ya habían comenzado a identificar y registrar a las personas de nacionalidad indeterminada en 2007. Adoptaron un proceso simplificado mediante el cual todas las personas cuyos datos biográficos se registraron simultáneamente llenarían las solicitudes pertinentes para establecer su nacionalidad, regularizar su estatuto o solicitar la naturalización. El Gobierno estableció grupos móviles de funcionarios de migración para viajar a los asentamientos, registrar individuos y llenar los formularios de solicitud de forma electrónica, los cuales, una vez completados en el acto, se imprimían, se firmaban y se presentaban.

Turkmenistán inició este programa con las capacidades, la experiencia y los materiales que había adquirido al trabajar con el ACNUR en la Campaña de Registro de Refugiados de 2004-2005, así como con algún apoyo material adicional. Entre el 2007 y el 2010, el Gobierno registró unas 4.000 personas con nacionalidad indeterminada. Las autoridades, sin embargo, no habían podido llegar a toda la población afectada y necesitaban recursos adicionales no sólo para identificar y registrar a todas las personas pertinentes, sino también para llevar a cabo el análisis necesario de sus casos individuales para resolver su situación irregular.

Después de iniciar esta campaña de identificación y registro, las autoridades se acercaron al ACNUR para discutir cómo podrían aumentar el alcance de sus esfuerzos y mejorar los procesos relacionados. En 2008, el ACNUR comenzó a contribuir al Grupo de Trabajo Interministerial sobre la Mejora de la Legislación, un foro interinstitucional para desarrollar recomendaciones para la mejora y armonización de la legislación y las prácticas administrativas relacionadas con los refugiados y las personas apátridas. En febrero del 2009, una Mesa Redonda sobre la Apatridia, organizada por el ACNUR y el Instituto Nacional para la Democracia y los Derechos Humanos, reunió a funcionarios gubernamentales que intercambiaron ideas sobre soluciones para la apatridia en Turkmenistán. Posteriormente, el ACNUR convocó una Conferencia Regional sobre la Apatridia para Asia Central en diciembre de 2009, que se celebró en Ashgabat.

Como resultado de estas actividades de fortalecimiento institucional, el Gobierno de Turkmenistán aprobó el Plan de Acción para Actividades Conjuntas de Prevención y Reducción de la Apatridia en Turkmenistán en diciembre de 2010. Esto creó un marco de colaboración con el ACNUR al completarse la identificación y el registro de las personas de nacionalidad indeterminada y posteriormente examinar y revisar las leyes pertinentes.

Campaña de identificación y registro de 2011

La campaña de identificación y registro de 2011 (Campaña de 2011) fue diseñada para ampliar y completar los esfuerzos del Gobierno desde el 2007 al 2010. Se llevó a cabo como una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) de Turkmenistán, el Servicio Estatal de Migración de Turkmenistán (SEMT), el Ministerio del Interior, el Ministerio de Seguridad Nacional y el ACNUR. Los actores adicionales introducidos en el proyecto incluyeron a la ONG nacional asociada al ACNUR, Keik Okara, que operaba clínicas legales y asistía a las personas durante el proceso de registro; autoridades locales y administradores de aldeas, que colaboraron en la sensibilización de las poblaciones meta y facilitaron el trabajo de los equipos de registro; y las embajadas de los países de la CEI, que confirmaron si las personas identificadas a través del proceso de registro eran nacionales de sus Estados.

La coordinación se logró a través de la creación de un Grupo de Trabajo que consiste en un miembro del personal de protección nacional del ACNUR, el Jefe de la Unidad de Ciudadanía del SMST y el Director Adjunto de Keik Okara, así como un Consejo Asesor integrado por el Representante del ACNUR en el país, el Jefe de la Sección Consular del Ministerio de Asuntos Exteriores, los viceministros del SMST y el Director de Keik Okara. La campaña se desarrolló en tres fases distintas, como se indica a continuación:

FASE 1: PREREGISTRO: CAPACITACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

Los objetivos de la fase de preregistro incluyeron la contratación y capacitación de personal para llevar a cabo la campaña de registro y crear conciencia sobre los temas entre las autoridades locales. Esta fase también incluyó sesiones informativas para los representantes de los países de la CEI con el fin de prepararlos para responder a las preguntas sobre la nacionalidad de personas con vínculos con sus países.

El ACNUR y el Gobierno de Turkmenistán organizaron capacitaciones para los funcionarios del SMST, los representantes de las ONG y los abogados de las clínicas legales que llevarían a cabo la campaña. Estas personas fueron instruidas en técnicas de entrevista y las preguntas que se hacen para completar los formularios de registro y las solicitudes electrónicas. Actuando en consecuencia con las lecciones aprendidas durante los ejercicios de registro previos, el personal de los equipos fue reclutado de las poblaciones locales para que así tuvieran las habilidades de lenguaje para comunicarse con las personas afectadas.

También se puso en marcha una campaña de información en esta fase inicial. Se elaboraron folletos y carteles en ambos idiomas, turcomano y ruso. El SMST, el ACNUR y el personal de Keik Okara viajaron por todo el país para mantener conversaciones con las autoridades locales y crear conciencia sobre la campaña. También se pidió a las autoridades locales que ayudaran a distribuir el material informativo y difundir información sobre las fechas en las que el registro se llevaría a cabo.

FASE 2: FASE DE REGISTRO

La fase de registro de la Campaña de 2011 se llevó a cabo del 6 de mayo al 3 julio del 2011, y algunas personas continuaron registrándose hasta agosto de 2011. Durante esta fase, los equipos fijos y móviles se desplegaron a 70 puntos de registro que cubrían todas las provincias, así como la capital, Ashgabat. Los dos distritos de Dashoguz y Lebap en la región norte y noreste a lo largo de la frontera de Uzbekistán recibieron el número mayor de equipos de registro.

Cincuenta y cinco empleados llevaron a cabo el registro. De ellos, 24 eran del SMST, mientras que el resto provino de Keik Okara, y siete eran abogados de las clínicas legales de la organización. Cada equipo estacionario o móvil incluyó una autoridad del SMST y un representante de Keik Okara.

Los equipos estacionarios de registro se situaban en el centro de cada provincia para recibir, entrevistar y registrar a las personas afectadas que vivían allí y en los distritos circundantes. Los equipos móviles se desplegaban a las zonas rurales. Un equipo de registro se ubicaba en cada centro de distrito rural para ayudar a los que vivían en los alrededores. Para las personas afectadas que vivían más lejos, las autoridades ejecutivas en cada subdistrito organizaron transporte para llevarlos a los equipos móviles que operaban a nivel de distrito. Las personas con nacionalidad indeterminada completaban formularios de solicitud de ciudadanía, mientras que las personas con prueba documental de la nacionalidad de otro Estado llenaban solicitudes para la residencia permanente.

FASE 3: FASE DE POSTREGISTRO: REVISIÓN DE SOLICITUDES Y CONTACTO CON EMBAJADAS PARA OBTENER LA CONFIRMACIÓN DE LA NACIONALIDAD O LA NO NACIONALIDAD

En la medida en que se recolectaba y se remitía la información de la fase de registro al SMST en Ashgabat, las autoridades de Turkmenistán comenzaban a realizar verificaciones de antecedentes y controles de seguridad de los que habían presentado solicitudes. Esto inició en junio de 2011 y continúa.

Al mismo tiempo, las autoridades de Turkmenistán comenzaron a revisar las solicitudes, mientras que el ACNUR y Keik Okara ayudaron a las personas registradas a obtener la confirmación de la nacionalidad o la no nacionalidad. El ACNUR y Keik Okara organizaron "días de recepción" en la embajada de cada país de la CEI con representación

consular en Ashgabat. Durante estos eventos los abogados acompañaban a las personas a reunirse con funcionarios de la embajada para consultar sobre sus casos individuales. Para las personas con vínculos con los países de la CEI que no tienen representación consular en Ashgabat, el Gobierno de Turkmenistán proporcionaba al ACNUR una lista de solicitantes de estos países. Posteriormente el ACNUR se ponía en contacto con las oficinas en los países correspondientes para obtener asistencia con el fin de contactar a las autoridades competentes para la confirmación de la ciudadanía de una persona. El ACNUR transmitía los resultados de tales investigaciones de nuevo a los funcionarios de Turkmenistán en Ashgabat. Inicialmente, el ACNUR cubría los costos de la obtención de dicha prueba y las solicitudes de ciudadanía, pero en 2013 se negoció una exoneración de la cuota de naturalización.

Resultados

En julio y octubre de 2011 el Presidente de Turkmenistán firmó dos decretos sucesivos que otorgaban la ciudadanía a 1.590 personas y a 1.728 personas apátridas, respectivamente. La totalidad de las 3.318 personas que fueron naturalizadas en el 2011 habían presentado solicitudes de ciudadanía en virtud de la unidad de registro de 2007-2010.

Durante la campaña del 2011, se registraron aproximadamente 8.300 personas con nacionalidad indeterminada. De ellos, el ACNUR y sus socios habían asistido a 6.158 personas para finales de 2013, ayudándoles a presentar sus solicitudes de naturalización y las solicitudes de confirmación de su estatuto de ciudadanía. Los restantes 2.143 individuos registrados en 2011 estaban a la espera de la confirmación de su ciudadanía de las embajadas. Unos 680 casos del registro de 2007 siguen sin resolverse.

El 25 de octubre de 2013, otro decreto presidencial dio lugar a la concesión de la ciudadanía turcomana a 609 personas apátridas. La mayoría de estas personas se habían registrado durante la campaña de registro de 2007-2010 y algunos en el ejercicio de 2011.

A medida que la revisión de las solicitudes de la Campaña de 2011 sigue en curso, el Gobierno de Turkmenistán y el ACNUR continúan con sus esfuerzos por lograr los objetivos de su plan de acción conjunto. Turkmenistán se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 en diciembre de 2011 y a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 en agosto de 2012. En junio de 2013, una nueva Ley de Ciudadanía fue aprobada, con la incorporación de varias garantías para prevenir la apatridia. Unas 786 personas apátridas adicionales fueron naturalizadas durante un evento paralelo en una conferencia sobre la apatridia y migración organizada por el Gobierno de Turkmenistán, el ACNUR y la OIM en junio de 2014. Esto eleva el número total de personas anteriormente apátridas que recibieron la nacionalidad de Turkmenistán entre 2011 y 2014 a aproximadamente 5.000 personas.

Vietnam

- El **Primer Ministro de Vietnam emitió una directiva en 2000** recomendando que se considerara la naturalización de los ex refugiados camboyanos apátridas en el país.
- **Difusión de alto nivel por parte del ACNUR creó conciencia** sobre el tema de la apatridia entre otras agencias de la ONU y la comunidad diplomática en Vietnam, ayudando a **crear consenso** en torno a que la resolución del problema era una prioridad.
- **Aprovechando la voluntad política** para resolver la situación, el **ACNUR brindó asesoría técnica y operativa** al Gobierno a través de talleres para facilitar la naturalización de los camboyanos apátridas. Estos talleres ayudaron para **desarrollar un Plan Operativo** que propuso flexibilizar los criterios de naturalización para este grupo.
- Algunos ejemplos de los **requisitos de naturalización flexibles** son: la aceptación de todos los ex refugiados camboyanos como apátridas (poniendo fin al requisito de declaraciones individuales para renunciar a la nacionalidad anterior); la aceptación de la declaración jurada sobre la fecha y el lugar de nacimiento en lugar del requisito de certificado de nacimiento; y la exención de los honorarios de naturalización.
- El ACNUR llevó a cabo una **evaluación exhaustiva de los vacíos en las leyes de nacionalidad de Vietnam** que dieron origen a la apatridia. Esto condujo a la **identificación de la apatridia entre mujeres vietnamitas** con matrimonios fallidos que renunciaron a su nacionalidad al casarse con extranjeros sin adquirir una nueva nacionalidad como otro de los temas que se necesitaba resolver.
- La creación de mayor conciencia de las normas internacionales sobre la prevención de la apatridia ayudó a impulsar al Gobierno vietnamita a adoptar la **Ley de Nacionalidad revisada de 2009, que incluía numerosas salvaguardas contra la apatridia.**

Situaciones de apatridia

Vietnam se convirtió en país de acogida de decenas de miles de refugiados de la vecina Camboya después de que Khmer Rouge tomó el poder en 1975. Cuando el ACNUR cesó su asistencia a los campamentos de refugiados camboyanos en 1994, se estimó que aproximadamente 9,500 ex refugiados camboyanos permanecieron en Vietnam⁴⁰. Aproximadamente 2.500 de ellos continuaron viviendo en los antiguos campamentos del ACNUR, mientras que se estima que otros 7.000 se habían integrado en comunidades urbanas en la ciudad de Ho Chi Minh. Muchos de los refugiados camboyanos en Vietnam eran de ascendencia china de origen étnico. En el centro de su incierto futuro estaba el hecho de que Camboya no los consideraba como

nacionales, convirtiéndolos en apátridas. La oficina del ACNUR en el país y el gobierno vietnamita analizaron la necesidad de encontrar una solución duradera para este grupo. En el 2002, el Primer Ministro emitió una directiva recomendando que Vietnam considerara naturalizar a los restantes ex refugiados camboyanos que residían en Vietnam.

La difícil situación de los ex refugiados camboyanos impulsó al gobierno vietnamita a analizar los vacíos en la ley de nacionalidad que dieron origen a la apatridia. Por su parte, en el 2005, el ACNUR accedió al esquema de despliegue rápido para conseguir a un oficial de protección que se enfocara en la apatridia en Vietnam.

⁴⁰ Las negociaciones políticas para resolver el conflicto de Camboya a través de la Conferencia de París sobre Camboya en 1989 y 1990 dieron como resultado el Acuerdo sobre un Arreglo Político Amplio del Conflicto de Camboya firmado por Camboya y otros 18 países bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas en octubre de 1991. En este Acuerdo, Camboya se comprometió a crear un entorno propicio para el retorno voluntario e integración de refugiados camboyanos del extranjero y se solicitó a las Naciones Unidas ayudar en la repatriación de los refugiados camboyanos. Se consideraba que los que habían huido de Camboya en la década de los 70s ya no tenían necesidad de protección internacional.



Tran Hoang Phuc, anteriormente apátrida durante 35 años, está rodeado de otras personas que anteriormente eran apátridas que tienen preguntas acerca de los derechos conferidos por sus nuevos libros rojos de familia. © ACNUR / K. McKinsey

La apatridia entre las mujeres vietnamitas que dejaron Vietnam para casarse con extranjeros resultó ser otro asunto apremiante que requería de una solución. En el 2005, los Gobiernos de Vietnam y Francia convocaron conjuntamente una conferencia internacional para abordar el fenómeno de los "matrimonios económicos" de mujeres vietnamitas con extranjeros⁴¹. El Ministerio de Justicia vietnamita estima que entre 1997 y el 2005, más de 180.000 mujeres vietnamitas se habían casado con extranjeros, y que al menos 10.000 matrimonios adicionales con extranjeros ocurrieron cada año del 2005 al 2009. La mayoría de las mujeres vietnamitas se trasladaron al exterior para casarse con sus maridos extranjeros. La norma era que la mujer adquiriría la nacionalidad de su nuevo esposo en el nuevo país de residencia. Dado que la mayoría de los países en Asia prohíben la doble nacionalidad, algunas mujeres vietnamitas renunciaron a su nacionalidad vietnamita para solicitar la adquisición de la nacionalidad de sus maridos extranjeros.

Sin embargo, se estima que un 10 por ciento de los matrimonios entre mujeres vietnamitas y hombres extranjeros resultaban en divorcio. Las mujeres vietnamitas que habían renunciado a su nacionalidad vietnamita y o bien no lograron terminar el proceso para adquirir la nacionalidad de sus maridos extranjeros, o bien automáticamente perdieron su recién adquirida nacionalidad extranjera tras la disolución de su matrimonio, se encontraron en una situación de apatridia. En el 2006, el Gobierno vietnamita estimó que al menos 3.000 mujeres habían regresado a Vietnam debido a estas circunstancias y eran apátridas. Estaban acompañadas por al menos 3.000 niños nacidos en el extranjero de nacionalidad indeterminada.

El ACNUR identificó tres prioridades para la prevención y reducción de la apatridia en Vietnam: la resolución de la condición de nacionalidad de los ex refugiados camboyanos apátridas que vivían en Vietnam; idear soluciones para aquellas mujeres que habían renunciado a su nacionalidad vietnamita al contraer matrimonio con un extranjero, convirtiéndolas en apátridas; y abogar por la reforma de la legislación sobre la nacionalidad vietnamita con el fin de llenar los vacíos legales y así prevenir nuevos casos de apatridia.

⁴¹ La publicación de las ponencias («*Recueil des Interventions*») presentadas en esta conferencia regional titulada: «*Les aspects pratiques du Droit international privé des personnes, de la famille et des biens*» celebrada en Hanoi del 25 al 17 de mayo 2005, se encuentra archivada en la Unidad de Apatridia del ACNUR.

Participación internacional y asistencia técnica para promover la reforma para abordar la apatridia

Una vez que se habían identificado las principales situaciones de apatridia en Vietnam, el siguiente paso era procurar la reforma de la ley de nacionalidad y las políticas relacionadas. Esto se logró, en parte, mediante la participación discreta pero significativa de la comunidad internacional con el Gobierno vietnamita. El ACNUR desempeñó un papel protagónico y consistente en la transferencia de asesoría técnica y apoyo político para este fin. El período 2006-2008 presentó un hito particular. En el 2006, el ACNUR llevó a cabo iniciativas de sensibilización de alto nivel con el Gobierno vietnamita para crear mayor conciencia sobre la apatridia, incluso mediante cartas del Director de la Oficina Regional del ACNUR, el Alto Comisionado Adjunto para Protección, y el Alto Comisionado. El ACNUR colocó con éxito el tema de la apatridia en las agendas no sólo de la comunidad diplomática internacional en Vietnam, sino también de otras agencias de la ONU que operaban en el país. Como resultado, se incluyeron puntos de discusión alentando al Gobierno a resolver la apatridia en el informe del Secretario General de las Naciones cuando visitó el país en mayo de 2006.

El mismo año, el Gobierno de Vietnam expresó su renovada determinación de naturalizar a los ex refugiados camboyanos apátridas. Esto accionó una segunda fase de participación del ACNUR en un nivel más técnico y operativo, con una serie de talleres y reuniones entre el ACNUR y actores del gobierno. Varias reuniones se llevaron a cabo en 2006, pero un gran avance se produjo en un taller de múltiples actores en noviembre de 2007. Los participantes en este taller identificaron los obstáculos que impedían que los refugiados camboyanos apátridas se beneficiaran de los procedimientos ordinarios de naturalización disponibles bajo la ley vietnamita y sugirieron la adopción de procedimientos excepcionales para superar estos desafíos.

Este taller concluyó con el desarrollo de un Plan Operativo para naturalizar a los refugiados camboyanos apátridas. El plan fue aprobado por el Viceprimer Ministro de Vietnam el 4 de diciembre de 2007. Esto allanó el camino para una serie de reuniones posteriores en 2008 de un Grupo de Trabajo creado para implementar el Plan Operativo. El grupo estaba compuesto por funcionarios de los ministerios vietnamitas de Relaciones Exteriores, Justicia y Seguridad Pública, así como la Oficina del Gobierno y la Oficina del Presidente del Estado⁴².

Reforma de políticas para reducir la apatridia entre los antiguos refugiados camboyanos

De acuerdo con la ley de nacionalidad vietnamita en ese entonces, se exigía a los solicitantes de naturalización presentar lo siguiente: una prueba de la renuncia a la nacionalidad extranjera, un certificado de nacimiento, un curriculum vitae, un certificado de antecedentes penales, un certificado de competencia en el idioma vietnamita, un certificado de residencia continua en Vietnam durante un determinado período, información sobre el domicilio/la ocupación/los ingresos del solicitante, y fondos para el pago de los gastos de tramitación. Sin embargo, la mayoría de los ex refugiados camboyanos apátridas no podían cumplir estos requisitos. Habiendo huido de Camboya más de tres décadas antes, esta población había envejecido; muchos también eran analfabetos e indigentes. Dadas las circunstancias en las que huyeron de Camboya, la mayoría no tenía documentación personal, como certificados de nacimiento.

El mayor obstáculo, sin embargo, era el requisito de una prueba de la renuncia de la nacionalidad extranjera. Algunas personas habían intentado acercarse al Gobierno de Camboya en relación a este punto. Aunque Camboya no reconocía a los ex refugiados como ciudadanos camboyanos, se negaba a emitir documentos que confirmaban que habían renunciado a su nacionalidad anterior, como lo exigía la ley vietnamita.

El Plan Operativo proporcionó soluciones a todos estos obstáculos para la naturalización. En cuanto al requisito para demostrar la renuncia a la nacionalidad extranjera, el Gobierno vietnamita inició conversaciones bilaterales con su homólogo camboyano para buscar la certificación de que todas las personas en este grupo no se consideraban nacionales de Camboya⁴³. El Gobierno de Camboya respondió que no tenía registros de estas personas y confirmó que no consideraba que fueran ciudadanos camboyanos. El Ministerio de Asuntos Exteriores vietnamita

⁴² El Grupo de Trabajo designó a autoridades competentes, tanto a nivel central como local en la ciudad de Ho Chi Minh y las dos provincias de Binh Dong y Binh Phuoc, donde seguían viviendo los refugiados camboyanos apátridas en los antiguos campamentos del ACNUR.

⁴³ Esto se buscó durante la reunión anual entre los ministerios de relaciones exteriores de Camboya y Vietnam en 2007, donde el Gobierno de Vietnam preguntó acerca de la posición del Gobierno de Camboya con respecto a la población de refugiados camboyanos en Vietnam.

concluyó que toda la población de refugiados camboyanos que quedaba en Vietnam era apátrida y eliminó el requisito de un certificado de la renuncia a la nacionalidad extranjera.

Con respecto a los demás requisitos de naturalización, el Gobierno vietnamita acordó aceptar declaraciones juradas que acrediten el parentesco, la fecha y el lugar de nacimiento de los solicitantes, en lugar de exigir la presentación de certificados de nacimiento. Se realizó la exención de honorarios para las personas de este grupo y se permitió a los adultos mayores realizar una entrevista verbal sencilla en el idioma vietnamita, con el fin de satisfacer el requisito del idioma. Además, el Gobierno Central acordó trabajar con funcionarios locales y de distrito en la ciudad de Ho Chi Minh y las provincias de Binh Doung y Binh Phuoc para revisar las circunstancias de los solicitantes individuales relacionadas con su curriculum vitae, certificado de antecedentes penales, certificado de residencia continua en Vietnam y otra información sobre el domicilio, la ocupación y los ingresos.

Entre 2008 y 2009, los grupos de trabajo interministeriales se establecieron a nivel local en la ciudad de Ho Chi Minh y en las provincias de Binh Doung y Binh Phuoc para implementar el Plan Operativo para naturalizar a los ex refugiados camboyanos. El Gobierno decidió concentrarse primero en naturalizar a aproximadamente 2.000 personas que aún vivían en campamentos en las dos provincias y en la ciudad de Ho Chi Minh. Los tres grupos de trabajo locales desarrollaron planes de acción para cada provincia/ciudad que incluían un censo para verificar los nombres de las personas que vivían en los antiguos campamentos del ACNUR. También establecieron equipos móviles para llevar a cabo una campaña de información, y distribuir y recolectar solicitudes de naturalización.

En julio de 2010, el Gobierno de Vietnam celebró la primera ceremonia de naturalización, en la cual se concedió la ciudadanía vietnamita a 287 ex refugiados camboyanos que seguían viviendo en el antiguo campamento de refugiados del ACNUR en la ciudad de Ho Chi Minh⁴⁴. Unos 2.000 refugiados camboyanos apátridas adicionales que residían en los antiguos campamentos del ACNUR en las provincias de Binh Doung y Binh Phuoc también adquirieron la nacionalidad vietnamita por naturalización para finales del 2010⁴⁵. A medida que el Gobierno vietnamita revisaba y aprobaba las solicitudes de naturalización de los solicitantes de los campamentos, el ACNUR apoyaba cinco microproyectos a través del Ministerio vietnamita de Trabajo, Invalidez y Asuntos Sociales (MOLISA, por sus siglas en inglés) para promover la integración local de este grupo de nuevos ciudadanos. Los proyectos abarcaban el suministro de equipos de capacitación vocacional y educación preescolar, así como mejoras en la infraestructura vial para facilitar los viajes entre los campamentos en las provincias y la ciudad de Ho Chi Minh.

Reforma de la Ley para prevenir y reducir la apatridia, incluyendo las mujeres vietnamitas que se casan con extranjeros

Además de buscar reducir la apatridia entre los ex refugiados camboyanos, el Gobierno de Vietnam también resolvió abordar la apatridia entre las mujeres vietnamitas que se habían casado con extranjeros. Su objetivo era hacerlo mediante la reforma de su ley de nacionalidad y la incorporación de una serie de garantías contra la apatridia. A lo largo de los talleres y las reuniones con el Gobierno de Vietnam en 2006-2008, el ACNUR creó mayor conciencia sobre las normas jurídicas internacionales que contribuyen a la prevención y reducción de la apatridia. Con esta información, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Asuntos Exteriores vietnamita encabezaron un proceso en consulta con el Departamento de Asuntos Consulares, el Ministerio de Seguridad Pública en el Departamento de Inmigración y otros organismos locales para reformar su ley de nacionalidad de 1998. La Ley de Nacionalidad vietnamita reformada entró en vigor el 1 de julio del 2009⁴⁶.

⁴⁴ Véase ACNUR, *Vietnam pone fin a la situación de apatridia de 2300 ex camboyanos*, 19 de julio de 2010, disponible en: http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia-prueba/vietnam-pone-fin-a-la-situacion-de-apatridia-de-2300-ex-camboyanos/?tx_ttnews%5Bpointer%5D=15.

⁴⁵ Véase ACNUR, *Apatridia: Ex refugiados obtienen la ciudadanía, y ahora sueñan con casa propia*, 15 de septiembre de 2011, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/4e7204db6.html>.

⁴⁶ *Ley de Nacionalidad Vietnamita* [Vietnam], No. 24/2008/QH12, 13 de noviembre de 2008, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ac49b132.html>. Véase también el *Decreto No. 78/2009/ND-CP, de 22 de septiembre de 2009, que detalla y da orientación sobre una serie de artículos sobre la Ley de Nacionalidad Vietnamita*, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b470b2d2.html>.

La Ley de Nacionalidad de 2009 introdujo una serie de mejoras que son importantes para la prevención de la apatridia para todos los vietnamitas en el extranjero, incluidas las mujeres vietnamitas que se casan con extranjeros. Con la aprobación de la ley, ya no habrá pérdida automática de la nacionalidad vietnamita cuando un ciudadano vietnamita adquiere una segunda nacionalidad extranjera. Esto elimina el peligro de que una persona se convierta en apátrida si esa persona pierde una segunda nacionalidad adquirida, pero sólo si la persona no ha tenido que renunciar a su nacionalidad vietnamita para adquirir una nueva nacionalidad. Además, el artículo 13 de la Ley de Nacionalidad de 2009, establece que los ciudadanos vietnamitas en el extranjero que aún no habían perdido su nacionalidad vietnamita de conformidad con la ley de nacionalidad anterior pueden conservar su nacionalidad vietnamita, siempre y cuando se registren con las autoridades consulares vietnamitas en el extranjero antes de julio de 2014, y la fecha límite fue eliminada posteriormente por una enmienda legislativa en junio del 2014⁴⁷.

De acuerdo con ambas leyes de nacionalidad de 1998 y 2009, el acto de matrimonio, divorcio o anulación de matrimonio ilícito entre un ciudadano vietnamita y un extranjero no altera la nacionalidad vietnamita ni de la persona en cuestión ni la de sus hijos menores de edad. Como se ha documentado, sin embargo, varios miles de mujeres vietnamitas se habían convertido en apátridas al contraer matrimonio con extranjeros porque eligieron renunciar a su nacionalidad vietnamita con la esperanza de adquirir la nacionalidad extranjera de sus cónyuges. Desafortunadamente, la ley de nacionalidad de 2009 mantiene la posibilidad de pérdida de la nacionalidad vietnamita por renuncia en su Artículo 27, sin incorporar una salvaguarda para asegurar que esto sólo aplicaría si la persona en cuestión definitivamente ha adquirido otra nacionalidad.

No obstante, para hacer frente a la situación de las mujeres vietnamitas que se convierten en apátridas al contraer matrimonio con un extranjero, el artículo 7(2) de la ley de 2009 deja claro que “el Estado adopta políticas para crear condiciones favorables para las personas que han perdido su nacionalidad vietnamita restauren la nacionalidad vietnamita” (traducción libre). El Artículo 23(1)(f) de la ley facilita la restauración de la nacionalidad vietnamita, sobre todo para aquellos “que renunciaron a la nacionalidad vietnamita para adquirir una nacionalidad extranjera, pero que no obtuvieron el permiso para adquirir la nacionalidad extranjera” (traducción libre). Un procedimiento para solicitar la restauración de la nacionalidad vietnamita se establece en el artículo 24.

El artículo 22 de la ley de 2009, contiene disposiciones específicas para facilitar la naturalización de los refugiados camboyanos apátridas. Se establece que a “las personas apátridas que no tienen documentos de identificación personal adecuados pero que han estado residiendo de forma estable en el territorio vietnamita durante 20 años o más antes de la fecha de vigencia de esta Ley [1 de julio de 2009] y obedecen a la Constitución y las leyes de Vietnam se les permitirá la naturalización en Vietnam bajo el orden, los procedimientos y los expedientes especificados por el Gobierno” (traducción libre).

Promoción de las disposiciones de la Ley de Nacionalidad de 2009 para restaurar la nacionalidad y reducir la apatridia

Después de que la Ley de Nacionalidad de 2009 entró en vigor, el ACNUR se asoció con MOLISA para idear proyectos para implementar las nuevas disposiciones de restauración de la nacionalidad para reducir la apatridia entre las mujeres vietnamitas que habían perdido su nacionalidad al casarse con extranjeros y habían regresado a Vietnam sin haber adquirido otra nacionalidad. Con fondos de la Unión Europea, MOLISA y el ACNUR realizaron encuestas en varias ciudades de Vietnam para obtener una mejor comprensión de cómo surge la apatridia de los matrimonios mixtos entre vietnamitas y extranjeros. Se organizó una serie de campañas de sensibilización con las autoridades locales, así como las comunidades afectadas para dar a conocer el nuevo procedimiento del artículo 23 para la restauración de la nacionalidad vietnamita. Las acciones de MOLISA fueron coordinadas con organizaciones a nivel local, como las de mujeres, jóvenes y grupos sindicales. Este proyecto incluía capacitación y asesoría para reforzar la reintegración de las mujeres y los niños que habían regresado a Vietnam del extranjero.

⁴⁷ Véase Ley de Nacionalidad Vietnamita No 56/2014/QH13, 24 de junio de 2014. Las modificaciones positivas adicionales en la ley de 2009, incluyen el artículo 18, una disposición progresiva según la cual “todos los recién nacidos y niños abandonados que se encuentren en el territorio vietnamita cuyos padres se desconocen tienen la nacionalidad vietnamita” (traducción libre). Por otra parte, la nueva ley introdujo circunstancias limitadas en las que los extranjeros podían aplicar para adquirir la nacionalidad vietnamita como segunda nacionalidad, por ejemplo, los extranjeros de padre o madre vietnamita o con hijos vietnamitas o alguien que contribuiría a beneficio de la sociedad vietnamita, incluyendo el desarrollo y la defensa de Vietnam.