

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 32
junio 2009

Sin identidad legal. Escasos derechos. Escondidos de la sociedad. Olvidados.

Apátridas



CENTRO DE
ESTUDIOS
SOBRE
REFUGIADOS



SÓLO DISTRIBUCIÓN **GRATUITA**

Con artículos sobre:

La cooperación europeo-africana, Colombia, Ecuador, desplazados internos por desastres naturales, políticas migratorias europeas, salud reproductiva en situaciones de emergencia, programas de dinero en metálico para refugiados, serie de cuatro artículos sobre la determinación de la condición de refugiado... y más.

Revista Migraciones Forzadas

La Revista Migraciones Forzadas pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. El Centro de Estudios sobre Refugiados edita esta revista en cuatro idiomas: inglés, español, árabe y francés. Concretamente, la edición en castellano se publica en colaboración con el Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante.

Editores

Marion Couldrey y Maurice Herson

Edición en español

Eva Espinar Ruiz y Nachi Perea Crespo

Traducción

Sociedad de Relaciones Internacionales de la Universidad de Alicante

Revista Migraciones Forzadas

Universidad de Alicante
Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz
Apartado de Correos 99
E03080 Alicante, España
Correo electrónico: rmf@ua.es
Tel: 00 (34) 96 590 9769

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Dept. of International Development
3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK
Email: fmr@qeh.ox.ac.uk
Tel: 00 (44) 1865 281700

Derecho de copia y renuncia a responsabilidad

Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan necesariamente la opinión de los editores, del Centro de Estudios sobre Refugiados o del Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz. Esta publicación ha sido financiada en parte por una subvención del Departamento de Estado de EE.UU. Las opiniones, juicios y conclusiones expresadas corresponden a cada uno de sus autores y no reflejan necesariamente las del Departamento de Estados de EE.UU. Cualquier material de RMF impreso o disponible en línea puede ser reproducido libremente, siempre y cuando se cite la fuente y, donde sea posible, la dirección URL o la URL específica del artículo. Los comentarios sobre el diseño y el contenido de RMF serán bienvenidos.

www.migracionesforzadas.org

Diseñado por

Art24 (www.art-24.co.uk)

Impreso por

Imprenta de la Universidad de Alicante
www.imprenta.ua.es

ISSN 1460-9819

Foto de portada:

Con la confirmación de su ciudadanía, los biharis de Bangladesh albergan la esperanza de llevar una vida normal tras décadas de exclusión. ACNUR/G. M. B. Akash



De los Editores

MIGRACIONES FORZADAS

revista

Un 'apátrida' es una persona a quien ningún Estado reconoce como nacional suyo. Al no contar con nacionalidad o ciudadanía alguna (términos utilizados indistintamente en la presente edición), no está protegida por ninguna legislación nacional y, por lo tanto, es vulnerable ante situaciones que la mayoría de nosotros nunca ha considerado.

Las posibles consecuencias de la apatridia son profundas y afectan a todos los aspectos de la vida; así puede no ser posible trabajar legalmente, tener propiedades o abrir una cuenta bancaria. Las personas apátridas pueden ser presa fácil de la explotación como mano de obra barata, a menudo no están autorizados a asistir a la escuela o la universidad, pueden, incluso, tener prohibido casarse y no tener la posibilidad de registrar los nacimientos y las defunciones. Asimismo, los/as apátridas no pueden ni votar, ni acceder al sistema de justicia nacional.

Como Mark Manly y Santhosh Persaud nos recuerdan en su artículo, la apatridia a menudo significa que llevar una vida como los demás en la sociedad no es posible. Al carecer de acceso a los derechos, los servicios y la documentación jurídica a disposición de los ciudadanos, las poblaciones apátridas se enfrentan a retos únicos y requieren respuestas especializadas por parte del régimen internacional de refugiados, así como instrumentos específicos para su protección.

Damos las gracias a Brad Blitz, Julia Harrington, Indira Goris, Sebastián Kohn, Mark Manly y Santhosh Persaud por su asesoramiento y apoyo. También queremos dar las gracias a los organismos que generosamente han proporcionado financiación para este tema en particular: el Departamento de Estado de EE.UU., Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM); Open Society Justice Initiative; la Unión Europea; la Unidad de Apatridia del departamento de Protección Internacional de ACNUR; y la Agencia de ACNUR para África.

Encuesta al lector: Nuestro agradecimiento a aquellos de ustedes que han colaborado en nuestro estudio, ofreciéndonos sus ideas y apoyo. Esta edición contiene el resumen del informe (pág. 74): también disponible en línea en: <http://www.migracionesforzadas.org/2008encuesta.htm>

Página web: las páginas de todas las ediciones de RMF han sido remodeladas y ya puede realizar búsquedas en ellas. Además, próximamente serán indexados por país y tema todos los artículos de RMF hasta la actualidad.

Con nuestros mejores deseos,

Marion Couldrey y Maurice Herson

Edición en español

Por un lado, la historia de la creación de los países y sus fronteras y, por otro, los conflictos actuales (manifiestos o latentes), han dejado sin patria legal a muchas personas. Estas personas quedarán al margen de las sociedades en las que viven, no disfrutarán de los derechos básicos y constituirán comunidades especialmente vulnerables a explotaciones de todo tipo. Pero tal vez el aspecto más sobrecogedor que destaca al aproximarnos a los casos de apatridia es su invisibilidad. Las personas apátridas existen, con todo lo que ello conlleva, y están en países del norte y del sur, en ocasiones relacionadas con una etnia y otras sencillamente extranjeras, a veces se hallan aislados y, las más, forman parte de una comunidad entera de apátridas. La pobreza parece estar siempre presente, multiplicando la marginalidad y la imposibilidad de romper barreras administrativas y, en suma, las fronteras políticas, sociales y culturales establecidas dentro de los territorios de un mismo país. Si con la presente edición de RMF se consigue visibilizar la apatridia, al menos en parte, el primer paso habrá sido dado, si bien hay un camino muy largo aún que recorrer.



Un saludo afectuoso,

Eva Espinar y Nachi P. Crespo

Próximas ediciones

- RMF 33, septiembre de 2009, Situaciones de Desplazamiento Prolongadas.
- RMF 34, febrero de 2010, Desplazamiento Urbano. El llamamiento de artículos está disponible en: <http://www.migracionesforzadas.org/desplazamiento-urbano.htm>. El plazo para presentarlos finalizará el 28 de septiembre de 2009.
- RMF 35, junio de 2010, Discapacidad y Desplazamiento. Consultar: http://www.migracionesforzadas.org/proximas_ediciones.htm, para los detalles.



Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en este documento no deben, de ninguna manera, ser consideradas como la opinión oficial de la Unión Europea.

RMF 32 contenidos

De los editores 2

La apatridia

La apatridia: qué es y por qué importa
Indira Goris, Julia Harrington y Sebastian Köhn 4

ACNUR y las respuestas a la apatridia
Mark Manly y Santhosh Persaud 7

El norte de Arakan: una cárcel abierta para los rohingya
Chris Lewa 11

Sin tierra bajo nuestros pies
Kristy Crabtree 14

Etiopía-Eritrea: la apatridia y la sucesión de Estados
Katherine Southwick 15

¿Soy apátrida por ser nómada?
Ekuru Aukot 18

El pueblo nubio de Kenia resiste a la apatridia
Adam Hussein Adam 19

Campaña de Inscripción Universal de Nacimientos
Simon Heap y Claire Cody 20

La lucha contra la discriminación y la apatridia en la República Dominicana
Bridget Wooding 23

Campañas de reivindicación y desarrollo de políticas
Brad Blitz 25

Reducir la apatridia de facto en Nepal
Paul White 28

El fin de la apatridia de los Biharis
Khalid Hussain 30

La apatridia en la infancia
Maureen Lynch y MelanieTeff 31

Los apátridas de Tailandia en Japón
Chie Komai y Fumie Azukizawa 33

La lucha contra la apatridia: una perspectiva gubernamental
Nicole Green y Todd Pierce 34

Sin lugar adonde ir: ser apátrida en Israel
Oded Feller 35

Las tribus perdidas de Arabia
Abbas Shiblak 37

Gente de ninguna parte
Greg Constantine 40

Detenidos en un limbo legal
Katherine Perks y Jarlath Clifford 42

Desplazados romaníes de Kosovo y derechos de propiedad
Jose-Maria Arraiza y Linda Öhman 43

Los romaníes apátridas en Macedonia
Joanne van Selm 46

Recordar a los olvidados y proteger a los desprotegidos
Gábor Gyulai 48

La apatridia y el derecho a la ciudadanía
Matthew J Gibney 50

Artículos generales

Apuntes breves: Determinación de la condición de Refugiado

ACNUR y la determinación individual de la condición de refugiado
Richard Stainsby 52

La determinación de la condición de refugiado: tres desafíos
Martin Jones 53

La determinación de la condición de refugiado en África meridional
Michael S Gallagher 55

La protección al refugiado en Turquía
Rachel Levitan 56

El vacío institucional para los desplazados internos por desastres naturales
Roberta Cohen 58

Las necesidades desatendidas: refugiados colombianos en Ecuador
Marie-Hélène Verney 60

La cooperación europeo-africana en Mali
Louis Michel 62

Hacia un sistema de regularización para toda la UE
Alexandra Strang 63

El retorno y la readmisión en las políticas migratorias estatales
Jean-Pierre Cassarino 65

Irán: el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas
Nasim Sadat Hosseini-Divkolaye 66

Colaboraciones habituales

RAISE: La atención de la salud reproductiva en caso de emergencia: evitar el sufrimiento innecesario
Maaïke van Min 68

ACNUR: acerca del dinero
Vicky Tennant y Franziska Troeger 70

Brookings-Bern : el desplazamiento interno y la construcción de la paz en Colombia
Elizabeth Ferris 71

La última oportunidad para las víctimas colombianas
Jacob Rothing y Richard Skretteberg 72

La apatridia entre los antiguos trabajadores agrícolas de Zimbabue
Katinka Ridderbos 73

Encuesta para los Lectores de RMF 2008 74

Carta desde el campo de refugiados 76

La apatridia: qué es y por qué importa

Indira Goris, Julia Harrington y Sebastian Köhn

Tras la Segunda Guerra Mundial el derecho a la nacionalidad (aunque sea difícil de definir y raras veces se aplique) apareció en el corpus jurídico internacional.

Para muchos de nosotros, la ciudadanía sólo importa cuando viajamos al extranjero, cuando se celebran los Juegos Olímpicos o cuando votamos en las elecciones nacionales y no solemos pensar en ella de forma habitual. Sin embargo, para otros se trata de un asunto ineludible y, con frecuencia, de un verdadero obstáculo. Dado que el reconocimiento de la nacionalidad¹ es la llave para acceder a otros muchos derechos como la educación, la atención sanitaria, el empleo y la igualdad ante la ley, las personas que carecen de ella (los apátridas) son de las más vulnerables del mundo.

La inclusión del derecho a la nacionalidad en el artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos estuvo motivada, al igual que la totalidad de la misma, por el empeño en responder a algunas de las atrocidades que se cometieron durante la Segunda Guerra Mundial, como las desnacionalizaciones masivas y los ingentes desplazamientos de población. Cientos de miles de judíos que sobrevivieron al genocidio perpetrado por los nazis dejaron su patria, millones de personas de origen alemán fueron expulsadas de los países de Europa del Este y millones de polacos, ucranianos, bielorrusos y otras poblaciones minoritarias de la Unión Soviética fueron expulsadas a la fuerza o tuvieron que huir por motivos de seguridad.

En la actualidad se calcula que existen entre 11 y 15 millones de apátridas en todo el mundo. No sólo no se disponen de estadísticas fiables compiladas de forma sistemática, sino que tampoco existe consenso sobre a quién se debe considerar apátrida. En general se considera que se debe incluir a las personas que son apátridas *de iure* (jurídicamente): es decir, los que no son reconocidos como nacionales de ningún Estado conforme a su legislación. Sin embargo, a muchos millones de personas no se les ha denegado formalmente la nacionalidad ni se les ha despojado de ella, pero se les niega el acceso a muchos

derechos humanos que disfrutaban otros ciudadanos. Estas personas quizá sean apátridas *de facto*, es decir, son apátridas en la práctica aunque no según la ley, o no pueden esperar que el Estado del que son ciudadanos les brinde protección.

Las personas que tienen ciudadanía jurídica y disfrutaban de los derechos que ésta conlleva quizá den por sentada la existencia de ambos, si bien se encuentran en un extremo de la gama que oscila entre la ciudadanía plena y efectiva y la apatridia *de iure* (el el cual las personas carecen de ciudadanía jurídica y de sus derechos inherentes). Entre ambos polos encontramos a millones de apátridas *de facto* a los que se les niega una protección efectiva.

La apatridia puede ser resultado de diversas circunstancias. Es posible que sencillamente los Estados dejen de existir y las personas no puedan obtener la ciudadanía de los Estados que les suceden; consideraciones políticas pueden motivar cambios en la forma en que se aplican las leyes sobre ciudadanía; puede que se persiga a una minoría étnica denegándole la ciudadanía; o es posible que un grupo viva en zonas fronterizas o transfronterizas y que ninguno de los Estados afectados les concedan la ciudadanía. Asimismo, hay personas que se convierten en apátridas debido a circunstancias personales y no porque se persiga al grupo al que pertenecen. Asimismo, la apatridia puede surgir a raíz de las diferencias jurídicas entre países, porque las personas renuncian a una nacionalidad sin haber adquirido otra o, simplemente, porque no se haya registrado el nacimiento de una persona. Además, quizá surja una categoría nueva: la de las pequeñas islas que, condenadas por el cambio climático a ser engullidas por el mar, vean cómo toda su población se convierte en apátrida.

La situación de los apátridas

Los apátridas se enfrentan a una gran variedad de problemas, según dónde vivan y la razón por la cual son

apátridas. Por lo general, como no pueden adquirir documentos de identidad para probar su ciudadanía, no pueden votar ni participar en procesos políticos y tampoco pueden obtener documentos para viajar, ni acceder a los servicios gubernamentales ni al empleo. En la Unión Europea, por ejemplo, los apátridas, como otros no-ciudadanos, normalmente no pueden votar y es posible que se les impida desempeñar determinados puestos en el sector público. En algunos Estados de la Unión, se niega de forma sistemática a muchos apátridas el acceso a los servicios sanitarios y educativos de que gozan los ciudadanos (como el caso de los “ciudadanos borrados” de Eslovenia²). En Malasia, a niños apátridas en Selangor y Sabah, con frecuencia se les niega el acceso a la educación básica. En Níger, desde hace años, más de cien mil árabes mahamid³ viven todos los días bajo amenaza de expulsión.

La mayoría no pensamos jamás en nuestra nacionalidad porque la adquirimos de forma automática al nacer. De hecho, los dos principios que se emplean con mayor frecuencia para conceder la ciudadanía se aplican en el momento del nacimiento: en terminología legal *ius soli* y *ius sanguinis*; el “derecho del suelo” y el “derecho de sangre” respectivamente. El *ius soli* estipula que los nacidos en el territorio de un país tienen derecho a la ciudadanía del mismo, salvo excepciones como el caso de los hijos de los diplomáticos extranjeros. El *ius sanguinis* confiere la ciudadanía a los hijos cuyos padres sean ciudadanos de un país determinado. El derecho internacional no ha expresado preferencia por ninguno de los dos principios a la hora de conceder la ciudadanía y el régimen jurídico de muchos países es, en realidad, una mezcla de ambos. Para los que no reciben la ciudadanía al nacer o para los que necesitan cambiarla, la mayoría de los países permiten, por lo menos en principio, adquirirla mediante la naturalización. En algunos países, también existe la oportunidad, aunque limitada, de obtener la ciudadanía mediante un sencillo proceso denominado “registro” o “declaración”.

Una de las principales razones para denegar o retirar la ciudadanía a alguien,

convirtiéndola así en apátrida, es la discriminación racial o étnica. Las causas de la desnacionalización y la expulsión de decenas de miles de ciudadanos mauritanos negros en 1989 fueron raciales. En Estonia, la minoría rusa lleva luchando contra la apatridia desde la independencia del país en 1991.⁴

La discriminación por motivos de género también constituye un factor crucial que genera y perpetúa la apatridia. Muchos países de todo el mundo todavía carecen de una legislación no sexista; en los peores casos, las mujeres pierden la nacionalidad al casarse con un extranjero y no pueden transmitir su ciudadanía a sus hijos. En Suazilandia, la Constitución adoptada en el 2005 establece que los niños nacidos después de la entrada en vigor de ésta son ciudadanos sólo si su padre también lo es. En África, más de 20 países siguen negando a las mujeres el derecho a transmitir la nacionalidad al cónyuge extranjero. No obstante, también se han producido avances: en Botsuana, a principios de la década de los noventa, se impugló la Ley de Ciudadanía del

país por motivos de inconstitucionalidad, alegando que discriminaba según el sexo de la persona, lo cual derivó en una enmienda de la misma. En los últimos quince años, varios países del norte de África también han tomado medidas significativas para poner fin a la discriminación por motivos de género consentida por el gobierno. Estas medidas pretenden enmendar las leyes sobre ciudadanía para que dejen de ser sexistas. Aun así, todavía queda un largo camino por recorrer en muchos países del mundo.

Las leyes sobre la apatridia

El derecho internacional siempre ha reconocido la amplia potestad de los Estados a la hora de definir las condiciones para obtener la nacionalidad. El Artículo 15 de la Declaración Universal otorga el derecho a la nacionalidad de forma general, pero no proporciona ninguna indicación sobre la forma en que la responsabilidad de conceder la nacionalidad recae en los Estados. Quizá esto explique por qué el derecho a la nacionalidad apenas ha suscitado atención y se ha desarrollado con lentitud. Sin

embargo, del mismo modo que la potestad de los Estados ha quedado delimitada por las normas sobre los derechos humanos en otros ámbitos, las leyes y la práctica sobre la ciudadanía deben ser coherentes con los principios de la legislación internacional sobre esta materia.

En principio, se pretendía incluir en un Protocolo de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, ciertas normas para prevenir la apatridia, pero en aquel momento el afán por tratar de dar solución al gran número de refugiados que hubo tras la guerra hizo que se adoptara la Convención sin incluirlo. De este modo, se retrasó la lucha contra la apatridia hasta que se aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas⁵ en 1954. En 1961 se adoptó la Convención para reducir los casos de apatridia.

La Convención de 1954 afirma que deben protegerse los derechos fundamentales de los apátridas y la Convención de 1961 creó un marco para evitar futuros casos de apatridia al obligar a los Estados a erradicarla y prevenirla mediante sus leyes y prácticas. Concretamente, los Estados no pueden privar a las personas de la ciudadanía de forma arbitraria ni de modo que sean abocadas a la apatridia. Si bien los Estados mantienen un amplio control sobre la concesión de la ciudadanía, la facultad de retirarla una vez ha sido concedida es más limitada. No obstante, a diferencia de la Convención sobre los Refugiados, ninguna de las dos Convenciones sobre la apatridia ha sido ratificada por un gran número de países.

Además de los dos tratados que se ocupan específicamente de la apatridia, han aparecido otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que articulan los principios que restringen la potestad de los Estados sobre cuestiones de nacionalidad⁶. Estos tratados han dotado de significado al alcance y al contenido del derecho a la nacionalidad y, en concreto, del derecho a no ser privado arbitrariamente de ella.

En general, la legislación internacional establece un sólido derecho a la nacionalidad y una protección especial del mismo entre los grupos más vulnerables. Aunque el número de ratificaciones de los instrumentos internacionales pertinentes es variado, la gran mayoría de los Estados son parte de uno o varios tratados que garantizan el derecho a la ciudadanía. Como colectivo, los niños disfrutaban de una



Unos 4.000 refugiados no registrados rohingya de Birmania/Myanmar han construido un deficiente asentamiento improvisado en los alrededores del campo de refugiados oficial de Kutupalong en Bangladesh.

protección más específica de su derecho a la nacionalidad, lo cual es lógico, dado que el nacimiento es el momento clave para obtener la ciudadanía y puesto que los niños tienen mayor necesidad de los servicios estatales y de ser protegidos.

critérios para conceder la ciudadanía, parece que está surgiendo un principio, por el cual la nacionalidad se define como un “vínculo genuino y efectivo” entre el individuo y el Estado. El derecho a la ciudadanía se basa, principalmente, en los

Conclusión

Todavía queda mucho camino por recorrer para garantizar el derecho a la nacionalidad. Es necesario que la comunidad internacional:

- facilite una mayor comprensión de las distintas formas de apatridia y sus graves consecuencias
- haga cumplir las normas existentes sobre derechos humanos, como las que prohíben la discriminación y aseguran un proceso justo, frente a los sistemas de ciudadanía que son arbitrarios o discriminatorios *prima facie*
- haga cumplir las normas jurídicas en el ámbito nacional e internacional para reducir los casos de apatridia de forma significativa
- ejerza una mayor presión política sobre los Estados para que admitan su responsabilidad de proteger a los individuos como ciudadanos

Si se reconocen de forma mayoritaria las lagunas normativas sobre la nacionalidad, se articularán normas nuevas y más sólidas que obliguen a los Estados a otorgar la ciudadanía y a abstenerse de privársela a los individuos de forma arbitraria. Es posible que los Estados sean reacios a aceptar otro principio que restrinja sus actuaciones, pero así ha sucedido con cada uno de los derechos humanos.

Indira Goris (igoris@justiceinitiative.org) es la responsable del Programa para la igualdad y la ciudadanía, Sebastian Köhn (skohn@justiceinitiative.org) es Ayudante del mismo programa, y Julia Harrington (jharrington@justiceinitiative.org) es directora jurídica para la igualdad y la ciudadanía de la Iniciativa Pro Justicia de Open Society (<http://www.justiceinitiative.org>).

1. A los efectos del presente artículo, se emplean los términos “ciudadanía” y “nacionalidad” de forma indistinta.
2. En 1996, el gobierno esloveno literalmente borró el nombre de 18.305 residentes de su registro de ciudadanos. Dichos nombres se incluyeron en un registro de extranjeros que vivían de forma ilegal en Eslovenia y, desde entonces, se les niegan los servicios sociales. Véase http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103920
3. Los problemas a los que deben enfrentarse los árabes mahamid son los mismos que los de otras comunidades pastoras que viven en zonas fronterizas. Véase el artículo en p18.
4. En noviembre de 2008, el Gobierno de Estonia afirmaba que el 7,9% de la población total del país tiene una ciudadanía “indeterminada”.
5. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0006.pdf>
6. Véase p10.
7. Formulado por la Corte Internacional de Justicia en el caso Nottebohm de 1955 (Liechtenstein contra Guatemala).



ACNUR/C. Doan

La vietnamita Nguyen Thi Phuong, derecha, en la casa de su madre, Mai Thi Lieu. Phuong se casó con un taiwanés que la abandonó porque dio a luz a dos hijas, en vez de a dos varones. En la actualidad, no tiene la ciudadanía taiwanesa ni la vietnamita.

El vínculo entre el Estado y el individuo

Sin embargo, en el derecho internacional se aprecia un significativo vacío normativo. A pesar del derecho de toda persona a la ciudadanía, en general en el derecho internacional no se exponen los procedimientos y los criterios para establecer un vínculo de nacionalidad entre el Estado y el individuo.

Las consideraciones sobre el *ius soli* y el *ius sanguinis* demuestran que los dos regímenes son, en esencia, encarnaciones de un criterio basado en el sentido común: dónde puede vivir una persona y la necesidad y el deseo de obtener la ciudadanía de ese lugar para disfrutar de la seguridad y los derechos que ésta conlleva. Dicho de otro modo, el derecho a la ciudadanía de una persona debe aplicarse en aquel país en que esta persona esté más arraigada. Así, la ciudadanía permite el pleno ejercicio de todos los derechos y obligaciones sociales, económicos y políticos.

A falta de un tratado internacional ampliamente ratificado que defina los

“lazos de hecho”, que están determinados por “[...] la residencia habitual de la persona en cuestión [...] el centro de su interés, sus lazos familiares, su participación en la vida pública, el apego que muestre por un país determinado y que incluya a sus hijos [...]”.⁷

La aplicación de ese principio solucionaría muchos casos de apatridia *de facto* en el mundo, sobre todo aquellos en los que la discriminación étnica ha llevado a negar la nacionalidad a grupos que han residido en el mismo país durante generaciones, así como aquellos motivados por la imposibilidad de que las mujeres transmitan la ciudadanía a sus hijos o a su marido. Además, la utilidad del criterio del “vínculo genuino y efectivo” se ve aumentada por el hecho de que refleja, de modo significativo, la voluntad y el deseo de una persona de pertenecer a un país.

Consagrar el principio del vínculo efectivo en la legislación internacional sobre derechos humanos podría obligar a los Estados a otorgar la ciudadanía a las personas que no están protegidas por los regímenes de *ius soli* y *ius sanguinis*.

ACNUR y las respuestas a la apatridia

Mark Manly y Santhosh Persaud

ACNUR y otros actores han redoblado sus esfuerzos por luchar contra la apatridia. No obstante, el impacto global de este fenómeno todavía no se entiende en toda su amplitud y queda mucho por hacer.

En términos jurídicos, ser apátrida implica que ningún Estado te considera nacional conforme a su legislación. Las consecuencias prácticas de este hecho son muy graves, por ejemplo, generalmente la ley no reconoce a los apátridas, que tienen serias dificultades para viajar, casarse y acceder a la educación y a la sanidad. Es decir, ser apátrida a menudo significa la imposibilidad de llevar una vida como los demás en sociedad.¹

Desde su creación, ACNUR ha trabajado para ofrecer protección internacional y soluciones duraderas a los refugiados apátridas, amparados por su Estatuto y por la Convención de 1951. Además, participó activamente en la redacción de los dos instrumentos internacionales en materia de apatridia, la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención de 1961 para Reducir los Casos de Apatridia. En 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas designó a ACNUR como la organización a la que deben acudir las personas que se crean con derecho a acogerse a la Convención de 1961, para que examine su pretensión y las asista en la presentación de la misma a las autoridades nacionales.

El increíble aumento de los casos de apatridia con motivo de la desintegración de la URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia y la aparición de Estados sucesores a principios de la década de los noventa subrayaron la necesidad de una respuesta internacional más eficaz a la apatridia. A consecuencia de ello, la Asamblea General de Naciones Unidas confió a ACNUR el mandato global de prevenir y reducir la apatridia y proteger a los apátridas. Así, el mandato de ACNUR consta de dos elementos distintos: afrontar los casos de apatridia que existen en el mundo y colaborar en la resolución de los que se encuentren al amparo de la Convención de 1961. Los esfuerzos de ACNUR hasta la fecha han contado con el apoyo de ciertos avances en el ámbito internacional.

Avances en el contexto internacional

Bajo la etiqueta de “apátrida” podemos encontrar una gran variedad de cuestiones, muchas de ellas ciertamente complejas, incluyendo: la inscripción de nacimiento, la legislación sobre nacionalidad, la sucesión de Estados, las migraciones y la legislación internacional. Si bien la soberanía de los Estados en materia de nacionalidad se ha visto menoscabada gradualmente desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el fondo se requiere la acción de aquéllos para prevenir y reducir los casos de apatridia. ACNUR no puede sustituir a los Estados, pero lo que sí puede hacer es documentar lagunas en los marcos legislativos y administrativos y ofrecer asistencia para reducirlos. La adquisición de una nacionalidad está estrechamente vinculada a la “pertenencia” de alguien a una sociedad y, en consecuencia, el hecho de que un “extranjero” adquiera la nacionalidad dependerá en gran medida de la voluntad política. Cuando existe voluntad política para actuar, pueden zanjarse problemas aparentemente irresolubles.

Afortunadamente, en la actualidad son más los actores implicados y su esfuerzo colectivo está contribuyendo sin duda alguna a acrecentar la voluntad política de los Estados. El Consejo de Europa no sólo ha adoptado convenciones sobre nacionalidad y apatridia, sino que también ha encomendado a un comité de expertos que sugiera medidas para hacer efectivo el derecho de los menores a una nacionalidad. La Organización Jurídica Consultiva Asiático-Africana adoptó una resolución sobre Identidad Jurídica y Apatridia en 2006. Algunos Estados, como Indonesia, Nepal, Bangladesh y Ucrania, han intentado resolver el problema en sus respectivos territorios, predicando con el ejemplo. En otros, como Estados Unidos, el problema aparece con mayor frecuencia en la agenda de política exterior. Algunas ONG, como Refugees

International e Iniciativa Pro-Justicia de Open Society, han emprendido tareas de investigación y concienciación en este ámbito² y en los círculos académicos existe un interés creciente en el tema.

La mayor importancia de que gozan las normas jurídicas internacionales está estrechamente relacionada con este hecho. Los tratados mundiales y regionales y el “derecho no vinculante” conforman un conjunto de estándares cada vez más amplios sobre la prevención y reducción de la apatridia y la protección de los derechos humanos de los apátridas.³ Se ha producido un aumento significativo, aunque gradual, en el número de Estados que son parte de los dos tratados de Naciones Unidas diseñados específicamente para erradicar la apatridia, en gran medida debido a los esfuerzos continuados de ACNUR, y el número de Estados parte de la Convención de 1954 ha aumentado hasta los 63. Por otro lado, aunque el número de Estados parte de la Convención de 1961 es menor, en los últimos años se ha incrementado de forma continuada: desde 2005 se han adherido a ella países tan diversos como Rumanía, Ruanda, Senegal, Nueva Zelanda, Brasil y Finlandia; elevando el número total de Estados parte a 35.

También existe un abanico de tratados internacionales y regionales que regulan aspectos relacionados con la nacionalidad y la apatridia, que incluyen la prohibición de discriminar por motivos de raza o sexo y la obligación de que los Estados concedan la nacionalidad en circunstancias especiales.

La identificación de los apátridas

Evidentemente, calcular la magnitud del problema, así como sus causas y consecuencias, es un paso ineludible para su solución. Los apátridas son los más “olvidados” en muchos aspectos y su identificación sigue siendo un obstáculo importante. A menudo viven al margen de la sociedad y, casi por definición, no se les “tiene en cuenta”. Quizá los Estados sean reacios a recabar información más detallada por no despertar suspicacias políticas. Por todo ello, las estadísticas sobre los apátridas del mundo no



Una trabajadora de las plantaciones, de origen indio, en las inmediaciones de su casa en la explotación agrícola Chrystler de Kotagala (Sri Lanka). Una ley de 2003 permitiría obtener la ciudadanía a los trabajadores tameses de origen indio de las plantaciones, siempre que su familia hubiera permanecido en Sri Lanka desde 1964. Muchos trabajadores apátridas también recibieron la ciudadanía automáticamente gracias a una declaración especial, pero no todos fueron informados de esta campaña sobre ciudadanía.

son precisas. ACNUR ha publicado información sobre unos 54 países; según dichos datos, se contabilizan 3 millones de personas en total, pero el Alto Comisionado calcula que puede haber 12 millones de apátridas en el mundo.

Identificar a los apátridas significa mucho más que elaborar un simple recuento estadístico, por lo que ACNUR ha emprendido o financiado investigaciones académicas y prácticas, estudios acerca de países concretos e investigaciones sobre el terreno, como los trabajos en materia de apatridia de Canadá⁴ y sobre la población Bihari de habla urdu en Bangladesh.⁵

Prevención y reducción

Los Estados tienen la principal responsabilidad de prevenir y reducir la apatridia y, por ello, ACNUR centra su trabajo en promover las adhesiones a la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia. Dicho instrumento es especialmente relevante porque la apatridia sobreviene normalmente por las diversas perspectivas sobre la nacionalidad que adoptan los Estados y, por tanto, es vital contar con un conjunto de normas comunes. Sin embargo, todos los Estados deberían instaurar salvaguardias contra el problema, independientemente de si son parte o no de la Convención.

La Asamblea General de Naciones Unidas solicitó expresamente a ACNUR que “ofreciera servicios técnicos y de asesoramiento adecuados sobre la preparación e implementación de la legislación en materia de nacionalidad”. Así, el Alto Comisionado ha ofrecido dicho asesoramiento a decenas de gobiernos de todo el mundo en el ámbito de la prevención y la reducción de la

apatridia. Además, colaboró con la Unión Interparlamentaria en la reciente publicación en 16 idiomas del *Manual para parlamentarios sobre nacionalidad y apatridia*.⁶

Incluso los Estados que no son parte de aquella Convención pueden instaurar salvaguardias mediante su legislación nacional para prevenir y reducir la apatridia. ACNUR se remite a las garantías del texto de la Convención para ofrecer su asesoramiento técnico, pero también a otros tratados en materia de derechos humanos. Defiende, por ejemplo, que los Estados incluyan una garantía por la que todos los menores que hayan nacido en su territorio, y que serían apátridas de otro modo, adquieran la nacionalidad. Este principio se recoge explícitamente en varios tratados regionales y, a consecuencia de él, más de 90 Estados están obligados a garantizar la nacionalidad a los menores que nazcan en tales circunstancias.

Además, en el ámbito de la prevención, la inexistencia de una inscripción de nacimiento puede ser un obstáculo insalvable a la hora de reclamar la nacionalidad por ascendencia (la persona no puede demostrar quiénes son sus padres) o por haber nacido en un territorio concreto (no se puede demostrar el lugar de nacimiento). Así, en Serbia ACNUR ha colaborado con el gobierno para modernizar los registros de nacimiento y facilitar que la población obtenga una prueba de identidad y una nacionalidad.

Campañas en materia de ciudadanía

Ante los innumerables, a menudo prolongados, casos de apatridia, algunos gobiernos han emprendido campañas en materia de ciudadanía, que incluyen

medidas como la concesión de la nacionalidad por motivos de residencia o de nacimiento en el territorio, la inscripción de los apátridas y la emisión de documentación que demuestre la nacionalidad. Por ejemplo, en 2003 ACNUR ofreció en Sri Lanka orientación y apoyo logístico para una campaña sobre la cuestión. Más de 190.000 tameses apátridas a quienes se les había convencido para que trabajaran en las plantaciones de té (los “tameses de las plantaciones”) obtuvieron documentos que acreditaban su nueva ciudadanía ceilanesa. En 2007, Nepal emitió documentos de nacionalidad a 2,6 millones de personas. Y recientemente Turkmenistán ha emprendido una campaña de inscripción con el apoyo de ACNUR: unas 12.000 personas de nacionalidad incierta han solicitado la naturalización y están a la espera de una resolución.

Normalmente los apátridas desconocen los procedimientos relacionados con la nacionalidad o éstos son los suficientemente complejos como para que mucha gente no los entienda. Además, el gasto que supone viajar para obtener documentación y fotografías ocasiona que muchas personas precisen ayudas económicas para hacer cosas tan básicas como inscribir el nacimiento de un menor o presentar los documentos necesarios para naturalizarse. Por este motivo, es esencial que se ofrezca información pública sobre las campañas y los procedimientos, así como ayuda práctica.

En Ucrania, ACNUR ha trabajado con la ONG Assistance durante muchos años para distribuir información sobre los procedimientos de nacionalidad y ofrecer asesoramiento jurídico a los apátridas o a aquellas personas que corran el riesgo de serlo; una labor parecida es realizada por la ONG Praxus y el Centro Humanitario para la Integración y la Tolerancia de Serbia. Un proyecto del Consejo Noruego para los Refugiados ha resuelto muchos casos relacionados con inscripciones de nacimiento fuera de plazo y documentación en Costa de Marfil. Todos estos programas de asistencia han resuelto decenas de miles de casos. Sin embargo, muchas personas no reciben la orientación y el apoyo que necesitan con tanta urgencia y, por ello, deben aplicarse estos programas de manera más sistemática.

Muchas de las medidas de ayuda pueden ir más allá del mero asesoramiento y asistencia a la hora de rellenar solicitudes: en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, la Red de ONG Jurídicas,

socia de ACNUR, acompañaba a las personas cuya solicitud de nacionalidad había sido rechazada y les ayudaba a presentar apelaciones hasta llegar incluso, en algunos casos, al Tribunal Supremo.

Las campañas de ciudadanía no resuelven todos los problemas. Los estrictos plazos aplicables suelen provocar que una parte de la población, especialmente los grupos más vulnerables, se queden fuera, a pesar de los esfuerzos por abarcar a todos. Así ocurrió en Nepal, donde ACNUR trabaja actualmente con algunos socios para colmar lagunas.⁷

En Sri Lanka, ACNUR y el PNUD llevan a cabo un proyecto denominado "Acceso a la Justicia", por el cual los tamiles de las plantaciones que no están cubiertos por la campaña de ciudadanía pueden obtener documentos de identidad en clínicas móviles de inscripción. Aunque legalmente estas personas ya son de nacionalidad ceilanesa, tienen dificultades para conseguir un documento de identidad. En Ucrania, tras varios años de amplias iniciativas de naturalización, la ONG Assistance sigue ayudando a unas 3.500 personas que regresaron tras ser deportadas durante la época soviética.

Conseguir la nacionalidad y obtener documentos que la acrediten no suele poner fin a la discriminación que, en muchos casos, es tanto una causa, como la principal consecuencia de la apatridia. A menudo, las personas que han sido apátridas precisan una asistencia que garantice su total integración en la sociedad y el disfrute de sus derechos en condiciones de igualdad con

los demás nacionales, es decir, una asistencia que garantice el total disfrute de su nacionalidad. Por regla general, ello implica acoger a los antiguos apátridas en los programas existentes. En Bangladesh, ACNUR ha defendido la total inclusión de los hablantes de urdu (conocidos habitualmente como biharis), a quienes se les ha considerado siempre como apátridas en los programas de erradicación de la pobreza.⁸

Protección

A pesar de los esfuerzos realizados por prevenir y reducir la apatridia, la realidad es que ésta sigue existiendo y que los pasos que se han dado para resolverla son a menudo muy lentos. Hasta que puedan adquirir una nacionalidad efectiva, los apátridas deben disfrutar de la dignidad, estabilidad y protección asociadas al reconocimiento de su estatus y a la aplicación de los derechos humanos. La Convención de 1954 establece unos derechos mínimos que son complementarios a los estándares fijados por los tratados regionales y de Naciones Unidas en materia de derechos humanos. No obstante, esta protección debe ser temporal, en tanto que se exploran vías hacia la adquisición de una nacionalidad.

Las actividades de ACNUR en el ámbito de la protección se centran principalmente en promover la adhesión a la Convención de 1954 y en concienciar y ofrecer asesoramiento técnico en virtud de la misma y de las normas oportunas sobre derechos humanos. El Alto Comisionado ha ofrecido orientación a algunos Estados sobre la compatibilidad de su legislación nacional con la Convención y sobre el

establecimiento de procedimientos para determinar los casos de apatridia.

En cuanto a la protección de los apátridas, ACNUR normalmente interviene en cuestiones generales de derecho y políticas, aunque también ha colaborado en casos particulares, sobre todo mediante programas de asistencia letrada gestionados con la colaboración de otras ONG.

Conclusión

ACNUR ha emprendido numerosas actividades para solucionar la apatridia, pero es evidente que todavía queda mucho por hacer. En reconocimiento de este hecho, uno de los Objetivos Estratégicos Globales de ACNUR consiste ahora en afrontar la apatridia con mayor eficacia. En concreto, la apatridia es uno de los cuatro "pilares" en la nueva estructura presupuestaria, que se aplicará en 2010, y en la que se amplían la formación y la orientación en materia de políticas destinada al personal y a los socios.

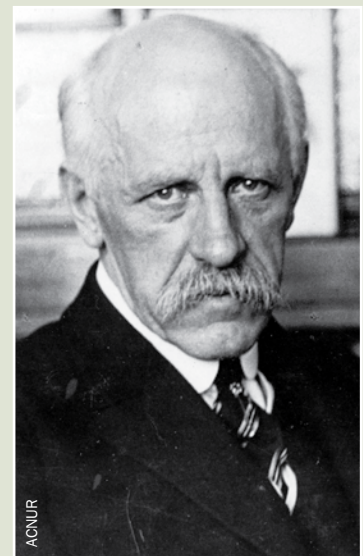
Al mismo tiempo que ACNUR se esfuerza por desempeñar su mandato de una forma más sistemática, intentará colaborar con un mayor número de Estados, ONG nacionales e internacionales y otros organismos internacionales. Las organizaciones de todo tipo deben considerar en qué medida afecta la apatridia a su propio trabajo. Las ONG que trabajan con mujeres, por ejemplo, deben examinar hasta qué punto la discriminación por motivos de género en la legislación nacional se traduce en apatridia, mientras que las que trabajen con minorías deben intentar reducir su

Fridtjof Nansen

En la entrada de la sede de ACNUR en Ginebra hay un busto de Fridtjof Nansen, científico y explorador, además de diplomático, político y gran trabajador humanitario en favor de los refugiados y los apátridas. Nansen fue el primer Alto Comisionado para los Refugiados, nombrado en 1921 por la Sociedad de Naciones. Al principio, su mandato cubría a los huidos o expulsados de la recién creada Unión Soviética. Un decreto promulgado aquel 1921 privaba a la mayoría de ellos de su nacionalidad, convirtiéndose así en apátridas. La solución del Alto Comisionado fue idear lo que se denominó "el pasaporte Nansen" que, aunque no era un pasaporte propiamente dicho, permitía a su titular

viajar y tener una identidad jurídica. Fue reconocido por los gobiernos de 52 países, lo cual contribuyó a que millones de apátridas rusos y de distintos orígenes tuvieran derechos.

Tras la prematura muerte de Nansen en 1930, a menudo atribuida a su exceso de trabajo en beneficio de los refugiados y los apátridas, la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados asumió la labor del Alto Comisionado y recibió el premio Nobel de la Paz en 1938. ACNUR fue establecida en 1951. Cada año, la agencia otorga el Premio Nansen para los Refugiados al trabajo distinguido en favor de este colectivo.



Fridtjof Nansen en Nueva York en 1929.

impacto en dichos grupos de población. Por su parte, las universidades deben incluir este tema en sus asignaturas y programas de investigación prioritarios.

El marco jurídico internacional existente en la actualidad, las conclusiones obtenidas a raíz de los recientes programas de actuación y el creciente número de agentes implicados son motivos de esperanza. Pero si observamos la magnitud del problema, los aspectos habitualmente complejos que provocan y perpetúan la apatridia y la frecuente y férrea oposición política al cambio, podemos concluir que se requiere un esfuerzo internacional aún mayor.

Mark Manly (manly@ACNUR.org) es Director de la Unidad de Apatridia de ACNUR y Santhosh Persaud (persaud@ACNUR.org) es su Responsable Adjunto de

Protección en temas de Apatridia (<http://www.ACNUR.org/statelessness/>).

Pueden encontrarse la mayoría de documentos mencionados en el presente artículo y otros informes relacionados con la apatridia y con las políticas y actividades de ACNUR en <http://www.ACNUR.org/statelessness/> o en <http://www.ACNUR.org/refworld/statelessness.html>.

1. Véase el número de la Revista de Refugiados que recoge muchas de estas experiencias (<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6927.pdf>).
2. Véase el artículo en la página 25
3. Véase el cuadro de abajo.
4. <http://www.ACNUR.org/home/PROTECTION/40629ffc7.pdf> (en inglés)
5. Eric Paulsen, 'The Citizenship Status of the Urdu-speakers/Biharis in Bangladesh' (La ciudadanía de los hablantes de urdu / biharis en Bangladesh), Refugee Survey Quarterly, vol. 25, número 3, 2006.
6. El Manual se encuentra disponible en <http://www.ACNUR.org/refworld/docid/436608b24.html> en árabe, búlgaro, inglés, francés y alemán.

7. Véase el artículo en la página 28.

8. Véase el artículo de Hussain en la página 30.

Apatridia: un Marco Analítico de Prevención, Reducción y Protección

Esta nueva publicación de ACNUR de 94 páginas, tiene por objetivo ayudar a Estados, ACNUR y sus asociados a comprender mejor las causas y consecuencias de la apatridia y las necesidades de protección de las personas afectadas, para minimizar los riesgos en determinados contextos y desarrollar estrategias encaminadas a la reducción de las causas de la apatridia, así como a satisfacer las necesidades y proteger los derechos de los apátridas. Disponible en línea (inglés), en: <http://www.ACNUR.org/protect/PROTECTION/49a271752.pdf>. Para solicitar ejemplares en papel, escribir a: HQPR04@ACNUR.org.

Apatridia y nacionalidad: instrumentos legales

Los instrumentos internacionales sobre la apatridia - la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, (http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/o_c_sp_sp.htm) y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, de 1961, (http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/o_reduce_sp.htm) - no son los únicos en consagrar el derecho a la nacionalidad; éste también se recoge en otros muchos documentos. El reducido número de Estados Parte de las Convenciones de 1954 y 1961 subraya la importancia de las obligaciones sobre derechos humanos relativas al derecho a la nacionalidad, incluidas en los siguientes acuerdos:

- Convención de La Haya sobre Ciertas Cuestiones Relativas al Conflicto de Leyes de Nacionalidad (1930) <http://tiny.cc/HagueNationality1930>
- Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer (1933) <http://www.oas.org/cim/spanish/ConvencionNacionalidad.htm>
- Declaración de los Derechos del Niño (1959) http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/25_sp.htm
- Convenio Europeo sobre la Reducción de Casos de Pluralidad de Nacionalidades y sobre Obligaciones Militares en el Caso de Pluralidad de Nacionalidades (1963) <http://tiny.cc/MultipleNationality1963>
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), por la cual los Estados Parte garantizan la igualdad de las razas en el disfrute del derecho a la nacionalidad. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), cuyo artículo 24.3 reconoce que: "todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad" <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) (1979), que en su artículo 9 dicta que los Estados Parte: "otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad".

Además, establece la igualdad de género en la transmisión de la nacionalidad al exigir que aquéllos "otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos." <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>

- Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (1957) http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/78_sp.htm
- Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (1985) <http://www2.ohchr.org/spanish/law/individuos.htm>
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que garantiza el derecho del menor a adquirir una nacionalidad y obliga a los Estados a aplicar sus leyes para evitar la apatridia entre los niños. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), que indica que "todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a [...] una nacionalidad" <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006), que subraya su derecho a adquirir una nacionalidad, a que no se la denieguen de forma arbitraria debido a la discapacidad y a obtener, poseer y utilizar documentos que demuestren la nacionalidad. Además, reitera en concreto el derecho de los menores con discapacidad a adquirir una nacionalidad tras su nacimiento. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/disabilities-convention.htm>

Además, existen algunos instrumentos regionales, como la Convención Europea sobre Nacionalidad (1997) (<http://tiny.cc/EuropeanNationality1997>), que también contribuyen a proteger los derechos de los apátridas. Por otro lado, en abril de 2008, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos aprobó el Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad (http://www.iin.oea.org/2007/Res_37_AG/RES_2286_37.pdf)

Aunque el número de ratificaciones de los diversos instrumentos internacionales es variable, la gran mayoría de Estados son parte de uno o varios tratados que garantizan el derecho a la ciudadanía.

El norte de Arakan: una cárcel abierta para los rohingya

Chris Lewa

Muchas minorías, como los rohingya de Birmania, son perseguidos por el hecho de ser apátridas.

Cientos de miles de rohingya han huido a Bangladesh y a otros lugares para escapar de la opresión y sobrevivir. Se produjeron flujos masivos hacia ese país en 1978 y, de nuevo, en 1991-92. En todas las ocasiones, la presión internacional convenció a Birmania de que volviera a admitirlos, a lo que le siguió la repatriación, a menudo bajo coacción. Aun así, el éxodo continúa.

Los rohingya, cuya cifra se calcula en 725.000, son una minoría étnica, lingüística y religiosa, que se concentra, sobre todo, en el norte del estado de Arakan (o "Rakhine") en Birmania, colindante con Bangladesh. De ascendencia sudasiática, están vinculados con los bengalíes de Chittagong, al otro lado de la frontera con Bangladesh, cuya lengua también está relacionada. Profesan el islam suní y se distinguen de la mayoría de la población birmana, cuyo origen se halla en el este de Asia y que son, en su mayoría, budistas. Desde la independencia de Birmania en 1948, los rohingya han sido excluidos paulatinamente del proceso de construcción de la nación.

La Ley de 1982 sobre ciudadanía

En 1982, los militares dirigentes de Birmania adoptaron una nueva Ley de Ciudadanía¹ que despojaba de ésta a la mayoría de las personas de ascendencia india y china. Sin embargo, el momento de su promulgación (poco después de la repatriación de refugiados que tuvo lugar en 1979) apunta que fue creada de forma específica para excluir a los rohingya. A diferencia de la anterior Ley de 1948, la de 1982 se basa fundamentalmente

en el principio del *ius sanguinis* y distingue tres categorías de ciudadanos: plenos, asociados y naturalizados.

Los ciudadanos plenos son los que pertenecen a una de las 135 "razas nacionales"² asentadas en Birmania antes de 1823, cuando empezó la colonización británica de Arakan. Los rohingya no figuran en esa lista y el gobierno no reconoce la denominación "rohingya". La ciudadanía asociada se otorgaba sólo a aquéllos cuya solicitud conforme a la antigua Ley de 1948 estuviera pendiente en la fecha de entrada en vigor de la nueva ley. La ciudadanía por naturalización se concedía sólo a aquéllos que pudieran presentar "pruebas concluyentes" de su entrada y residencia en Birmania antes de la fecha de su independencia, el 4 de enero de 1948, que hablaran bien uno de los idiomas nacionales y cuyos hijos hubieran nacido en su territorio. Muy pocos rohingya reunían esos requisitos. Además, las amplias facultades asignadas

al "Organismo Central", controlado por el gobierno, para decidir cuestiones relativas a la ciudadanía se traducía, en la práctica, en que no se reconocía el derecho de esta minoría a la ciudadanía.

En 1989, se introdujeron las tarjetas de control de ciudadanía, con un código de colores: rosa para los ciudadanos plenos, azul para los asociados y verde para los naturalizados. No se expidieron tarjetas a los rohingya. En 1995, en respuesta a las intensas labores de ACNUR para que este grupo obtuviera documentos, las autoridades birmanas empezaron a emitirles una tarjeta de registro provisional, de color blanco, conforme a la Ley de 1949 de Registro de Residentes de Birmania. La tarjeta provisional no menciona el lugar de nacimiento del titular y no puede emplearse para reclamar la ciudadanía. En la lista de familia, que posee todo grupo familiar que reside en el país, sólo se registra el nombre y la fecha de nacimiento de sus miembros y, como no indica el lugar de nacimiento, no proporciona pruebas oficiales del mismo en Birmania. Se perpetúa así la apatridia de este pueblo.



Stephen Hendry

Marcha pacífica por los rohingya.

No se reconoce a los rohingya ni como ciudadanos ni como extranjeros. El Gobierno de Birmania también se opone a describirlos como apátridas, aunque parece haber creado una categoría especial, “residentes de Myanmar”, que no constituye un estatuto jurídico. No obstante, en más de una ocasión, los funcionarios gubernamentales los han descrito como “inmigrantes ilegales de Bangladesh”. En 1998, en una carta dirigida a ACNUR, el Primer Ministro de Birmania, el general Khin Nyunt, escribió: “Estas personas no son originarias de Myanmar, sino que han migrado a Myanmar debido a presiones demográficas en su propio país”. En febrero de 2009, en un artículo publicado en el periódico New Light of Myanmar, controlado por el gobierno, se afirmaba que “En Myanmar, no existe una raza nacional denominada rohinja”.

La privación de la ciudadanía sirve como estrategia fundamental para justificar el trato arbitrario y las políticas discriminatorias contra los rohingya. Cada vez se les restringe con mayor severidad su libertad de movimiento y se les prohíbe trabajar en el servicio civil, incluidos el sector educativo y sanitario. En 1994, las autoridades dejaron de emitir certificados de nacimiento a los niños rohingya y, a finales de la década de los noventa, se estableció la obligatoriedad de disponer de autorización oficial para contraer matrimonio. Infringir estas estrictas leyes puede dar lugar a prolongadas condenas de cárcel. Sobre la población rohingya también se imponen otras medidas coercitivas de forma desproporcionada, como el trabajo forzado, los impuestos arbitrarios y la confiscación de tierras, que se producen igualmente en otros lugares de Birmania.

La restricción de movimiento

Los rohingya se encuentran prácticamente confinados en sus aldeas. Deben solicitar un pase de viaje, que les cuesta dinero, incluso para visitar la aldea vecina. Los desplazamientos están estrictamente restringidos al norte de Arakan. Incluso se ha declarado que Sittwe, la capital del estado, está fuera de la zona permitida. Su falta de movilidad acarrea consecuencias nefastas, ya que limita su posibilidad de acceder a los mercados, sus oportunidades de empleo y de recibir servicios sanitarios y formación superior. A los que se quedan más tiempo del que permite su pase de viaje se les impide regresar a su aldea y se tacha su nombre en la lista de su familia. Así, se les elimina administrativamente y

se les obliga a marchar de Birmania. Algunos han sido encausados conforme a la legislación sobre seguridad nacional por viajar sin permiso.

También se prohíbe a los rohingya viajar a Bangladesh, aunque, en la práctica, resulta más fácil obtener un pase de viaje a una aldea fronteriza y, a continuación, cruzar de forma clandestina al país vecino que llegar a Sittwe. Aun así, los que son capturados se enfrentan a una pena de prisión por entrar ilegalmente. Muchos, incluso algunas personas que buscan tratamiento médico en dicho país, no pueden regresar porque se ha tachado su nombre en la lista de su familia durante su ausencia. Una vez se hallan fuera de Birmania, a los rohingya se les deniega por sistema el derecho a regresar a su país.

Autorizaciones para contraer matrimonio

A finales de la década de los noventa, se dictó una orden local en el norte de Arakan, de aplicación exclusiva a la población musulmana, que exigía que las parejas que fueran a contraer matrimonio obtuvieran un permiso oficial de las autoridades locales, por lo general la Nasaka (la Fuerza de Seguridad de Frontera de Birmania). Estas autorizaciones se conceden si se pagan las tasas y sobornos correspondientes, y pueden demorarse varios años, por lo que no están al alcance de los más pobres. La orden también prohíbe cualquier convivencia o contacto sexual fuera del matrimonio. Aunque no está refrendada por ninguna ley nacional, infringirla puede motivar un proceso penal y una condena de hasta 10 años de prisión.

En 2005, al reorganizar la Nasaka tras la expulsión del general Khin Nyunt, se suspendieron totalmente las autorizaciones para matrimonio durante varios meses. Cuando se volvieron a emitir a finales de ese año, se añadieron más condiciones, como la de que las parejas debían comprometerse por escrito a no tener más de dos hijos. La cuantía de los sobornos y el tiempo invertidos para poder casarse aumenta cada año.

Las consecuencias son terribles, sobre todo para las mujeres rohingya. Las que se quedan embarazadas sin autorización oficial para contraer matrimonio suelen recurrir al aborto clandestino, una práctica ilegal en Birmania que ha producido la muerte de muchas madres. Algunas inscriben a los recién nacidos con otra pareja casada legalmente, y a veces



Los rohingya de Bangladesh no inscritos deben arreglárselas como pueden. Esta madre dio a luz hace 40 días y no ha podido alimentar a su bebé adecuadamente.

con sus propios padres. Otras dan a luz en secreto en Bangladesh y abandonan allí al bebé. Se sospecha que muchos niños no se registran. Muchas parejas jóvenes que no pueden obtener el permiso para casarse huyen a Bangladesh para vivir juntos.

La educación y la atención sanitaria

Al no ser ciudadanos, los rohingya no están autorizados a trabajar como funcionarios en la sanidad y la educación. Además, estos servicios públicos sufren un lamentable abandono en el norte de Arakan. En la mayoría de escuelas y clínicas trabajan rakhines y birmanos que no pueden comunicarse en la lengua autóctona y suelen tratar a los rohingya con desprecio. No se permite a las agencias humanitarias internacionales formar a trabajadores sanitarios musulmanes, ni siquiera a las comadronas. Algunos rohingya trabajan en colegios estatales y se les paga con arroz, mediante un programa de comida por trabajo, ya que no pueden ocupar un puesto oficial y remunerado de profesor.

Por otro lado, las restricciones al movimiento repercuten gravemente en el acceso a la sanidad y la educación. Incluso en casos de emergencia, los rohingya deben solicitar un pase de viaje para llegar a un hospital mal dotado de la zona. Se les niega utilizar las instalaciones médicas del hospital de Sittwe, que son mejores, y el traslado de los enfermos críticos es prácticamente imposible. Por lo tanto, los pacientes que pueden permitírse lo buscan tratamiento médico en Bangladesh, aún cuando, en ocasiones, ello conlleve que no puedan regresar a su aldea. Del mismo modo, existen pocas escuelas en el norte de Arakan y los



alumnos necesitan un permiso de viaje para estudiar fuera del pueblo. La única universidad que existe se encuentra en Sittwe. A partir de 2001, la mayoría de los estudiantes ya no podían asistir a clase, tenían que depender de la formación a distancia y sólo se les permitía viajar a Sittwe para presentarse a los exámenes. Sin embargo, desde 2005, se les prohíbe incluso eso. No sorprende, pues, que la tasa de analfabetismo entre los rohingya se estime en un 80%.

El efecto combinado de las formas de persecución mencionadas ha llevado a los rohingya a una pobreza extrema y la degradación de sus condiciones les ha causado sufrimiento psicológico, forzándoles a huir a Bangladesh.

En el exilio

Los 28.000 rohingya que permanecen en dos campos de Bangladesh están reconocidos como refugiados y se benefician de la asistencia y la protección limitada de ACNUR. No obstante, se calcula que fuera de ellos viven hasta 200.000 más, a quienes Bangladesh considera inmigrantes irregulares y carecen de protección oficial.

Al carecer de estatuto jurídico en Bangladesh y ser apátridas en Birmania

“Nosotros, los rohingya, somos como pájaros enjaulados. Sin embargo, los pájaros enjaulados reciben comida, mientras que nosotros tenemos que luchar solos para alimentarnos”.

Aldeano rohingya de Maungdaw, norte de Arakan

los rohingya corren el riesgo de ser detenidos indefinidamente. En la actualidad, cientos de ellos languidecen en cárceles de Bangladesh, detenidos por haber entrado de forma ilegal. La mayoría se halla a la espera de juicio, algunos desde hace años. Decenas de ellos han cumplido su condena, pero siguen en prisión (se les denomina “prisioneros liberados”) porque no se les puede poner en libertad y deportar oficialmente, dado que Birmania se niega a readmitirlos.³

Decenas de miles de rohingya han buscado una oportunidad en el extranjero, en Oriente Medio y, cada vez más, en Malasia, dejando Bangladesh como país de tránsito. Apátridas y sin documentos, no tienen más remedio que recurrir a rutas de migración ilegales e inseguras, por lo que se convierten en presa de traficantes y contrabandistas sin escrúpulos o emprenden arriesgados viajes en barco.⁴

En Malasia o Tailandia, los rohingya también carecen de protección. Se les captura en redadas sistemáticas y acaban en una espiral de “deportaciones informales”. Como Birmania no acepta su regreso, en ocasiones Tailandia los ha deportado de forma irregular a las zonas fronterizas birmanas controladas por grupos insurgentes. Malasia suele deportarlos a Tailandia para dejarlos en manos de intermediarios. Así, si abonan una tarifa, vuelven a entrar de forma clandestina en Tailandia o Malasia, pero los que no pueden pagar acaban vendidos como esclavos en pesqueros o plantaciones.

En diciembre de 2008, Tailandia comenzó a aplicar una nueva política dirigida a expulsar a alta mar a los rohingya refugiados del mar. En al menos tres incidentes distintos, se entregaron 1.200 de ellos a los militares tailandeses en una isla desierta de la costa de Tailandia y sufrieron malos tratos antes de ser remolcados hacia mar abierto en barcas sin motor y con escasa comida y agua. Después de ir a la deriva durante dos semanas, dos barcas fueron rescatadas en las islas indias de Andaman y Nicobar

y otras dos en la provincia de Aceh, en Indonesia. El número de refugiados del mar desaparecidos se cifra en más de 300 y se cree que han muerto ahogados.

La emisión de la tarjeta de residencia provisional a los rohingya tuvo una acogida favorable como “un primer paso hacia la ciudadanía”. El 10 de mayo de 2008, se les permitió votar en el referéndum constitucional aunque, de forma irónica, la nueva Constitución, que fue aprobada, no contiene ninguna disposición que les otorgue el derecho a la ciudadanía. No existe voluntad política para aceptar a los rohingya como ciudadanos birmanos en un futuro próximo.

Recomendaciones

El 2 de abril de 2007, seis relatores especiales de Naciones Unidas conjuntamente confeccionaron una declaración conjunta relativa a la situación de los rohingya y exhortaron al Gobierno birmano a:

- derogar o enmendar la Ley de 1982 de Ciudadanía para garantizar que la legislación nacional cumpla con las obligaciones internacionales sobre derechos humanos que ha contraído el país, como el Artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el Artículo 9 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- adoptar medidas urgentes dirigidas a eliminar las prácticas discriminatorias contra la minoría musulmana en el norte del estado de Rakhine [Arakan] y garantizar que no se realicen más discriminaciones contra las personas que pertenecen a esa minoría.

Asimismo, Bangladesh, Malasia y Tailandia deberían establecer mecanismos eficaces que permitan a los rohingya disponer de protección como refugiados.

Chris Lewa (chris.lewa@gmail.com) es la coordinadora de Proyecto Arakan, una ONG local que se dedica, principalmente, a proteger y fomentar los derechos humanos de la minoría rohingya en Birmania mediante su documentación (con testimonios directos, entre otros) y la concienciación basada en investigaciones.

1. Véase <http://www.ACNUR.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=printdoc&docid=3ae6b4f71b>

2. Véase <http://www.myanmar.gov.mm/ministry/hotelfact/race.htm>

3. Véase artículo p42.

4. Véase Chris Lewa: “Una peligrosa travesía” en: RMF 30 Los desplazados en Birmania <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF30/40-42.pdf>

Sin tierra bajo nuestros pies

Kristy Crabtree

En el suelo embarrado de un campo superpoblado de Bangladesh, Jhora Shama¹ me cuenta su historia. Jhora es una refugiada rohingya que no está inscrita en ninguna parte y que vive de forma ilegal en Bangladesh desde hace 16 años.

Huyó a este país desde el estado birmano de Arakan [Rakhine] después de que saquearan la granja de su familia, confiscaran su ganado y torturaran a su marido. Él trabaja ahora en Malasia y le envía dinero, pero nunca alcanza para todo y su familia suele irse a dormir sin haber comido nada. Vive de forma ilegal, así que no puede trabajar y ha de salir a pedir limosna. Espera

encontrar alguna familia que acepte a sus hijos como personal doméstico, porque aquí no tienen para comer.

Las condiciones de este campo de refugiados no inscrito están muy por debajo de los estándares mínimos de protección internacionales, y quienes viven en campos registrados están empezando a ver mejoras desde hace muy poco, tras pasar 17 años en una situación penosa.

Viven en un estado de incertidumbre, sin esperanza de encontrar soluciones verdaderas a su desplazamiento y sin herramienta alguna que les permita ser autónomos. Otro refugiado,

Abu Khatul, se lamentaba: "Aquí en Bangladesh, lo único que hacemos es pasar el tiempo. ¿Esto es vida? No hay tierra bajo nuestros pies. No tenemos nada. Nuestra vida es incierta. No podemos volver [a Birmania] pero aquí ni vivimos, ni trabajamos, ni disponemos de recursos, ni tenemos nuestras necesidades satisfechas. Espero otro futuro, otro país".

Kristy Crabtree (kcrabtree@episcopalchurch.org) es Directora Auxiliar de Programas en Ministerios Episcopales de Migración (<http://ecusa.anglican.org/emm.htm>).

1. El nombre de los refugiados entrevistados por la autora ha sido modificado para proteger su identidad.

Refugiados rohingya en el campo de Teknaf, Bangladesh.



Etiopía-Eritrea: la apatridia y la sucesión de Estados

Katherine Southwick

Es necesario reforzar la legislación internacional sobre el derecho a la nacionalidad para evitar la apatridia en el contexto de las sucesiones de Estados y los conflictos armados internacionales.

La experiencia de las personas de origen eritreo en Etiopía y de las que fueron deportadas a Eritrea durante el conflicto fronterizo de 1998-2000 demuestra que necesitamos desarrollar una iniciativa que prevenga la pérdida arbitraria de la nacionalidad y los consiguientes riesgos sobre otros derechos humanos en el Cuerno de África y en el resto del mundo. Así, podrán cambiar las fronteras, como reflejo de la evolución de la identidad grupal, sin que se fomente la apatridia.

Aunque, en la actualidad, las relaciones entre Etiopía y Eritrea son tensas, antes los jefes de gobierno de ambos países eran grandes aliados y encabezaron movimientos rebeldes que unieron sus fuerzas para derrocar la brutal dictadura de Mengistu Haile Mariam. Después de que Mengistu fuera depuesto en 1991, los dos dirigentes establecieron sendos gobiernos provisionales en Addis Abeba y Asmara.

En 1993, al cabo de 30 años de lucha, Eritrea se separó pacíficamente de Etiopía tras un referéndum. No obstante, el estatuto de ciudadanía de las personas de origen eritreo, sobre todo de las que vivían en Etiopía, no estaba claro. Casi dieciséis años después, el derecho a la nacionalidad de los habitantes de ambos países sigue siendo frágil.

La votación en el referéndum estaba abierta a “cualquier persona que tuviera la ciudadanía eritrea”. La ley sobre nacionalidad de ese país establece que cualquiera que reúna los requisitos de ciudadanía por nacimiento o por naturalización y que desee que se le reconozca como ciudadano eritreo, debe solicitar un certificado de nacionalidad, por lo que numerosas personas de origen eritreo, que vivían en Eritrea, Etiopía o en otros países, obtuvieron documentos de identidad eritreos y casi todos los votantes optaron por la independencia.

La legislación etíope no contempla la doble nacionalidad, pero, en el momento del referéndum y de la independencia de Eritrea, cuando las leyes de nacionalidad de ambos países estaban aún por determinar, los ministros de interior de los dos Estados declararon que “hasta que se resuelva la cuestión de la ciudadanía en los dos países, deberá respetarse el derecho tradicional de los ciudadanos de un lado a vivir en el territorio del otro”. El Gobierno de Etiopía también continuó expidiendo pasaportes y otros documentos de identidad a los que habían votado en la consulta. Más tarde, los funcionarios eritreos alegaron que las personas que disponían de documentos de identidad eritreos cuando tuvo lugar el referéndum, no eran ciudadanos de este país porque el Estado eritreo era “provisional” y aún no había empezado a existir.

La Constitución etíope de 1995 también dispone que “ningún nacional etíope será privado de su nacionalidad etíope contra su voluntad”. En 1996, los dos gobiernos acordaron que “los eritreos que han disfrutado de la ciudadanía etíope hasta la fecha deben escoger y atenerse a su elección”. Sin embargo, la aplicación de este principio se aplazó hasta que se resolvieran cuestiones sobre comercio e inversiones. Quizá debido a que ambos países percibían la buena voluntad del otro, se quedaron sin despachar ciertos asuntos difíciles como la ciudadanía y las demarcaciones de las fronteras. Finalmente, en 2004, la Comisión de Reclamaciones para Eritrea-Etiopía (EECC, por sus siglas en inglés), que se estableció para decidir mediante arbitraje vinculante las reclamaciones interpuestas por los dos gobiernos y sus nacionales, determinó que los que estaban capacitados para participar en el referéndum habían adquirido la doble nacionalidad porque los dos Estados seguían tratándolos como nacionales.

La desnacionalización y las deportaciones

Pese al amistoso comienzo, las tensiones latentes sobre el acceso a los puertos, el cambio de divisas y las disputas fronterizas estallaron en mayo de 1998 y desataron un conflicto armado. Tras los combates, que finalizaron en diciembre de 2000, las bajas de los dos bandos ascendían a decenas de miles de soldados y un millón de personas quedaron desplazadas.

En 1998, en Etiopía vivían entre 120.000 y 500.000 personas de origen eritreo. En el transcurso de la guerra, el Gobierno de aquel país intentó justificar la desnacionalización y deportación de ese colectivo basándose en que habían adquirido la ciudadanía eritrea al votar en el referéndum. No se les informó de que participar en la votación equivaldría a renunciar a su ciudadanía etíope. Se expulsó a unas 70.000 personas, a las que al principio se consideró una amenaza para la seguridad (entre ellas destacadas personalidades de los negocios, la política, las organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, y las organizaciones comunitarias con vínculos con Eritrea). En julio de 1999, el Gobierno de Etiopía declaró que todos los que habían sido expulsados al país vecino eran ciudadanos eritreos al haber adquirido esa nacionalidad mediante su participación en el referéndum de 1993. En agosto de 1999, se ordenó a todos los que habían votado en la consulta y seguían en Etiopía que se registraran para obtener permisos de residencia como extranjeros, que debían renovar cada seis meses.

Los que iban a ser expulsados fueron sometidos a interrogatorios en las comisarías, donde se destruyeron sus documentos de identidad. Se congelaron sus cuentas, se revocaron sus licencias comerciales y la mayoría no pudo vender sus bienes antes de la deportación. Estuvieron detenidos durante días, semanas o meses antes de que se les subiera a un autobús que los transportaría a la frontera eritrea o de que se vieran obligados a huir a través de Yibuti. La EECC determinó que la

pérdida de la nacionalidad y la expulsión de las personas identificadas mediante los procedimientos de comprobación de la seguridad de Etiopía eran lícitas “incluso si fueron duras para las personas afectadas”. Sin embargo, consideró que la privación de la nacionalidad y la expulsión por otros motivos eran ilegales.

Eritrea también deportó a unos 70.000 etíopes durante el conflicto, a pesar de que nunca se cuestionó el estatuto de nacionalidad de las personas de origen etíope que se encontraban en ese país. Muchos eran residentes extranjeros que trabajan en zonas urbanas y también sufrieron discriminación, violencia y unas duras condiciones de deportación.¹

Han transcurrido ocho años desde que finalizara la guerra, las relaciones siguen siendo muy tensas. No se ha cumplido la decisión tomada en el año 2000 por la Comisión de Fronteras entre Eritrea y Etiopía que concedía el territorio objeto de disputa a Eritrea. Además, hace meses que se marchó la misión de mantenimiento de la paz de la ONU. Parece que los dos gobiernos se han sumido en una lucha de poder en Somalia y la manifiesta hostilidad personal de sus dirigentes aflige a miles de personas que viven en la región. La sociedad eritrea sigue estando muy militarizada y ambos lados tienen tropas estacionadas a lo largo de la frontera. En este entorno de inseguridad, el derecho a la nacionalidad, entre otros, sigue siendo vulnerable.

El Comité Internacional de la Cruz Roja calcula que hoy en día todavía residen en Eritrea entre 10.000 y 15.000 personas de nacionalidad etíope, la mayoría de las cuales no ha obtenido el estatuto permanente o la ciudadanía en aquel país.²

Existen datos contradictorios sobre el destino de las personas de origen eritreo que se encuentran en Etiopía. Entre 2000 y 2004, las autoridades etíopes arrestaron, detuvieron y, en ocasiones, presuntamente golpearon a personas de origen eritreo o de familias mixtas bajo la sospecha de colaborar o espiar para Eritrea.³ Hay que reconocer en su favor que el Gobierno de Etiopía introdujo una nueva proclamación sobre la nacionalidad en 2003, que parecía permitir a muchos eritreos que vivían en ese país volver a adquirir la ciudadanía etíope. Con un documento de identidad es de suponer que no se impedirá trabajar, viajar ni obtener educación u otros servicios sociales a las personas de origen eritreo. No obstante, son muchos los que ocultan su origen por miedo a sufrir

discriminación y acoso.

Las familias de ascendencia mixta siguen sufriendo separaciones prolongadas, dado que la guerra puso fin a todo intercambio y comunicación entre los dos países. En 2008, en un viaje de investigación para Refugees International, un colega y yo conocimos a una mujer en Addis Abeba que acababa de encontrarse en un tercer país con su padre, al que no veía desde que fuera

deportado hacía diez años. Una viuda etíope de avanzada edad no puede visitar la tumba de su marido en Asmara. También conocimos a etíopes que habían perdido todo contacto con sus amigos y seres queridos eritreos después de las deportaciones. Un estudio de 2006 sobre las familias refugiadas etíope-eritreas en El Cairo observó que “suele ser imposible para las personas de ascendencia mixta lograr que se reconozca alguna de las dos nacionalidades debido a su origen o a trabas administrativas” y concluyó que dichas personas “son por lo menos apátridas *de facto*, si no *de iure*”.⁴

El derecho a la nacionalidad

Además de los esfuerzos generales por reforzar el Estado de derecho, es fundamental consolidar el derecho a la nacionalidad y evitar la apatridia en el contexto de la sucesión de Estados. Las violaciones del derecho a la nacionalidad se encuentran, aún hoy, en la raíz de otras vulneraciones de los derechos humanos en el Cuerno de África. Otras zonas de este continente y del resto del mundo se ven afectadas por problemas similares. La falta de claridad en el estatuto de la nacionalidad tras la creación de Eritrea, junto a unas normas débiles sobre la apatridia, permitieron que Etiopía despojara de sus derechos humanos a miles de personas de origen eritreo y familias mixtas. Al parecer, la debilidad de las normas también ha envalentonado a Eritrea, que obstaculiza la obtención de la ciudadanía a familias eritreo-etíopes y se niega a ofrecer empleo



y servicios sociales a determinados deportados que en la actualidad viven en ese país y que están expuestos al acoso y al abuso social y gubernamental.

Construyendo un marco de actuación

Aun cuando ni Etiopía ni Eritrea son parte de ninguna de las Convenciones sobre la apatridia, diversas fuentes nos pueden orientar sobre los principios clave en materia de apatridia y sucesión de Estados. Además, últimamente, la primera cuestión ha adquirido mayor prominencia en el contexto de la sucesión de Estados. La desintegración de la antigua Unión Soviética y Yugoslavia y la escisión de Checoslovaquia han subrayado la necesidad de instaurar un marco claro. Algunos instrumentos internacionales proporcionan orientación sobre cómo tratar las cuestiones de nacionalidad en la sucesión de Estados.

En 2001, la Asamblea General de la ONU adoptó los Artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados de la Comisión de Derecho Internacional (ILC, por sus siglas en inglés). En el preámbulo se “reconoce que, en cuestiones de nacionalidad, deben tenerse en cuenta tanto los intereses legítimos de los Estados como los de los individuos”. Los Estados involucrados “adoptarán todas las medidas apropiadas para evitar que las personas que en la fecha de la sucesión de Estados tenían la nacionalidad del Estado predecesor se conviertan en apátridas [...]”. Los Estados



Grupo de personas de origen eritreo deportado desde Etiopía, en el campo de Shelab, Eritrea. 2001

deben promulgar legislación nacional y “tomar todas las medidas apropiadas para asegurar que se informe a las personas afectadas [...] sobre los efectos de esa legislación con respecto a su nacionalidad, las opciones que puedan tener en virtud de aquella, así como las consecuencias que para su condición jurídica se derivarán del ejercicio de esas opciones”. Los Artículos destacan el respeto al deseo de las personas afectadas

y la unidad familiar y prohíben la discriminación y la arbitrariedad a la hora de denegar el derecho a conservar, adquirir o elegir una nacionalidad. Cuando un Estado se separa de otro, el Estado predecesor no puede retirar la nacionalidad a las personas que reúnen los requisitos para obtener la nacionalidad del Estado sucesor si han residido de forma habitual o “tienen un vínculo jurídico apropiado con” aquél.⁵

El Convenio de 2006 del Consejo de Europa sobre la Prevención de los Casos de Apatridia en relación con los Estados Sucesores se fundamenta en la idea de que “la prevención de los casos de apatridia es una de las mayores preocupaciones de la comunidad internacional en el ámbito de la nacionalidad”. El Convenio obliga al Estado sucesor a conceder la nacionalidad a quienes pudieran convertirse en apátridas a consecuencia de la sucesión si han residido de forma habitual o si ha tenido “un vínculo apropiado con el Estado sucesor”. Asimismo, el Estado predecesor “no retirará su nacionalidad a sus nacionales que no hayan adquirido la nacionalidad de un Estado sucesor y que pudieran convertirse en apátridas”. Al igual que los Artículos de la Comisión de Derecho Internacional, el tratado europeo respeta al deseo de los afectados y resalta que los Estados deben tomar las medidas necesarias para “asegurar que las personas involucradas disponen de información suficiente sobre las normas y procedimientos [relativos a] la adquisición de su nacionalidad”.⁶

En el caso de Etiopía y Eritrea, las sentencias de la EECC son vinculantes respecto a las violaciones del derecho internacional en relación con la guerra de fronteras. Resulta significativo que no se aparten de la obligación fundamental de evitar la apatridia y de que todos los procesos decisorios sean sensatos y eviten la arbitrariedad. Incluso en los casos en que la pérdida de nacionalidad se hubiera considerado razonable teniendo en cuenta las circunstancias, debe garantizarse la nacionalidad eritrea a los que perdieron la de Etiopía.

Aunque la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos no trata de forma explícita la prevención de la apatridia, sí prohíbe las expulsiones masivas de los no nacionales por motivos discriminatorios y señala la obligación del Estado de proteger y asistir a la familia, “la unidad natural y base de la sociedad”.⁷

Si nos guiamos por estos principios, podemos imaginar una situación distinta del derecho a la nacionalidad en el curso de la secesión de Eritrea. La resolución de las cuestiones de identidad debió ser la prioridad absoluta cuando los dos países establecieron gobiernos provisionales en 1991. Antes del referéndum, los dos países deberían haber aclarado e informado a todos los que podían votar las repercusiones que tendría su inscripción como votantes en su ciudadanía. Una vez desatado el conflicto, Etiopía debería haber limitado la pérdida de la nacionalidad y la expulsión únicamente a aquellas personas que hubieran sido objeto de un proceso de revisión de seguridad transparente. Las personas y sus familias deberían haber recibido una notificación justa de sus órdenes de expulsión. Los cónyuges e hijos de los deportados deberían haber tenido la posibilidad de quedarse en Etiopía o acompañar a sus seres queridos a Eritrea y, junto a otras personas de origen eritreo, no deberían haber perdido la ciudadanía etíope sin haber adquirido la eritrea. Asimismo, las leyes eritreas sobre nacionalidad deberían haber facilitado una rápida adquisición de la nacionalidad en esos casos.

Para reforzar el derecho a la nacionalidad y prevenir la apatridia en la sucesión de Estados, han de emprenderse acciones concretas. Etiopía y Eritrea deben:

- proteger de la apatridia a las personas y a las familias de origen étnico mixto, incorporando en su legislación las normas establecidas

en las Convenciones de la ONU sobre la apatridia y siendo partes de ellas⁸

- promover la plena integración de los etíopes de origen eritreo en sus países respectivos
- reagrupar a las familias restableciendo los intercambios y las comunicaciones internacionales
- concebir planes para indemnizar a las víctimas del conflicto de 1998-2000 consecuentes con las decisiones de la EECC

La comunidad internacional debe:

- articular de forma colectiva normas claras que eviten la apatridia en la sucesión de Estados, como la creación de un Protocolo Optativo a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 basado en los Artículos de la Comisión de Derecho Internacional y el Convenio del Consejo de Europa
- respaldar los esfuerzos de ACNUR para recomendar a los países que elaboren leyes nacionales que incorporen los principios del derecho a la nacionalidad en la sucesión de Estados
- fomentar la adhesión tardía a las Convenciones de la ONU sobre la apatridia

Katherine Southwick (katherine.southwick@gmail.com) es abogada internacional y obtuvo la beca de investigación Robert L. Bernstein en Refugees International (www.refugeesinternational.org).

1. Véase por ejemplo la Comisión de Reclamaciones para Eritrea-Etiopía, Fallo parcial: Reclamaciones civiles, reclamación 5 de Etiopía (17 Dic. 2004), pp. 30-31, [http://www.pca-cpa.org/upload/files/ET Partial Award Dec 04.pdf](http://www.pca-cpa.org/upload/files/ET%20Partial%20Award%20Dec%2004.pdf) (que declara la responsabilidad por violaciones del derecho internacional contra etíopes en Eritrea).

2. Human Rights Watch (2003), *The Horn of Africa War (La guerra del Cuerno de África)* p. 47.

3. Louise Thomas, ‘The Son of a Snake is a Snake: Refugees and Asylum-Seekers from Mixed Eritrean-Ethiopian Families in Cairo’ (‘El hijo de una serpiente es una serpiente: los refugiados y solicitantes de asilo de familias mixtas eritreo-etíopes en El Cairo’), Documento de trabajo para el estudio sobre refugiados y migraciones forzadas n.º 7 (2006), pp. 31-32.

4. Thomas *ibid.*, p. 22.

5. <http://www.ACNUR.org/refworld/type,INTINSTRUMENT,,4512b6dd4,0.html>

6. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/200.htm>

7. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1297.pdf> (en castellano)

8. Estas recomendaciones han sido extraídas en parte de Refugees International, *Ethiopia-Eritrea: Stateless Takes Toll on Eritreans and Ethiopians of Eritrean Origin (Etiopía-Eritrea: el estancamiento pasa factura a los eritreos y a los etíopes de origen eritreo)*, 30 de mayo de 2008, disponible en <http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/10668/>.

“¿Soy apátrida por ser nómada?”

Ekuru Aukot

Como pastor turkana, ¿quién soy y cuál es mi nacionalidad y ciudadanía?

Procedo de la nación ateker, un grupo de población de lengua itunga que comparte vínculos étnicos y lingüísticos y que vive del pastoreo nómada. Los ateker habitan las zonas limítrofes de cuatro países: Sudán, Etiopía, Kenia y Uganda.

Ocupan las zonas fronterizas áridas y semiáridas de los respectivos Estados-nación y cabe afirmar que constituyen el pueblo más marginado de la región. Ésta es una de las áreas más conflictivas del Cuerno de África y la región oriental, existen conflictos con otros grupos de la misma etnia ateker y con diversas comunidades vecinas de otras etnias. Además, no hay instituciones estatales o, si las hay, se encuentran muy debilitadas.

Se me reconoce básicamente como keniano porque tengo pasaporte de este país, aunque pertenezco a un grupo diseminado por al menos cuatro naciones. ¿Cuál es entonces mi nacionalidad, ciudadanía y Estado verdaderos? O más bien, ¿a quién debo mi lealtad? Son éstas cuestiones complejas a la luz del discurso sobre nacionalidad y ciudadanía, y de su relación con la apatridia. En el contexto del pastoreo nómada, ¿qué ventajas me ofrece tener una nacionalidad, si me desplazo por fronteras porosas ajenas a cualquier maquinaria de Estado? Los oficiales gubernamentales que me encuentro, como los agentes de policía, son instrumentos de

persecución la mayor parte de las veces. Como pastor nómada, en primer lugar le debo mi lealtad a la nación ateker en todas sus manifestaciones por los cuatro países.

Cuando mi gente visita los modernos centros urbanos de Kenia, dicen que han visitado Kenia y cuando yo voy a mi aldea en el noroeste del país, me preguntan “¿Qué tal por Kenia?” o “¿Cómo está la tierra del emoit (el extranjero)?” Existe una explicación elemental de este hecho si observamos cómo se ha desarrollado la Estado-nación a lo largo de los años. El proceso de desnacionalizar a otros pueblos, como a las comunidades de pastores, aparece cuando una tribu domina la política y relega a otras a un puesto secundario. En el contexto de la creación de Estados postcoloniales, los pastores se ven forzados a acoger una nación, ciudadanía y nacionalidad con la que no comulgan.

En la década de los años veinte, un administrador colonial utilizó las siguientes palabras para describir a los turkana (grupo ateker):

“Controlar a los turkana no puede suscitar nada bueno: son un problema que valdría la pena alejar a otro lugar...”

Probablemente tenía razón y esta creencia motivó la desnacionalización de los grupos

étnicos y, en concreto, de las comunidades de pastores en el norte de Kenia.

Si, por tanto, no puedo adscribir mi nacionalidad, ni tan siquiera mi ciudadanía, a ninguno de los cuatro países anteriores, ¿soy apátrida? Esta situación nos permite, al menos, preservar la integridad de nuestra forma de vida como grupo. Me parece que nosotros, los pastores nómadas, no damos importancia primordial a las fronteras invisibles que dividen los Estados y que determinan de alguna forma la nacionalidad de una persona. Soy feliz al pertenecer a la nación ateker y me complace compartir mi nacionalidad con los turkana, toposa, karimojong y nyangatom.

Muchos Estados modernos deben lidiar con la penosa situación de las comunidades de pastores nómadas. Kenia ha invertido al menos 45 años hasta la fecha y todavía no ha creado una política sobre nomadismo ni pastoreo. Pero incluso si el gobierno la redactara, ¿qué significaría para mí? ¿Haría que me sintiera más keniano y menos eturkanait? Son dilemas de difícil solución.

En las regiones nómadas y de pastoreo, el gobierno es meramente simbólico. Si algún gobierno tuviera mayor presencia en la región Ateker y fomentara su desarrollo, cambiarían mucho las cosas. En Sudán, algunas elites ateker ya están pensando cómo conseguir ser una comunidad aceptada, como ciudadanos y nacionales de los cuatro países. La situación de los pueblos nómadas, que habitan y cruzan fronteras, indica que una sola nacionalidad supondría una restricción y que sería mejor disponer de varias de ellas.

Ekuru Aukot (aukot@kituochasheria.or.ke) es Director Ejecutivo de Kituo Cha Sheria en Kenia (Centro de Asesoramiento Jurídico <http://www.kituochasheria.or.ke>) y también dirige el Programa de Intervención para los Refugiados Urbanos.



Pastor nómada turkana con su rebaño de cabras en Kenia.

El pueblo nubio de Kenia resiste a la apatridia

Adam Hussein Adam

No hay un reconocimiento oficial de la comunidad nubia en Kenia y, como resultado, han de enfrentarse a la discriminación.

El pueblo nubio de Kenia ha recibido el calificativo de apátrida porque se pone en entredicho su identidad. Sin duda, constituye una de las comunidades más invisibles y con menor representación del país en el ámbito económico, social, político y cultural. Las causas estriban en el hecho de que han sido víctimas silenciosas de discriminación, exclusión y violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales durante todo el tiempo que llevan en el país.¹

De una forma u otra, la comunidad nubia es objeto de recientes estudios sobre cuestiones de identidad, ciudadanía, apatridia, marginación y minorías en Kenia. Como activista y nubio de África oriental que soy, sufro esos problemas de forma directa e involuntaria.

Mi bisabuelo trabajó al servicio de los británicos en Somalia durante la Primera Guerra Mundial y, más adelante, se reasentó en Meru, una pequeña ciudad en las colinas del Monte Kenia. Antes que él, su padre había trabajado para el ejército turco-egipcio en Sudán. Al igual que mis padres, yo nací en el oeste de Kenia.

Aunque cuento con formación superior, he experimentado graves dificultades al tratar con funcionarios estatales. Entre 1992 y 2000 solicité el pasaporte hasta cinco veces sin obtener resultado, lo que me hizo perder el trabajo. Un directivo me preguntó una vez por qué no tenía una identidad étnica reconocible y me explicó que ese era el motivo de que no pudiera ascender en mi puesto. Aunque haber estudiado en la universidad constituye la excepción, más que la regla, mi historia podría ser la de la mayoría de los nubios. Nuestra vida está marcada por la necesidad de sobrevivir, a pesar de unos obstáculos por los que nadie nos da explicaciones. Está marcada también por un trato limitado con los funcionarios, quienes siempre nos recuerdan que es un privilegio para nosotros que ellos nos atiendan. Y también está marcada por el hecho de que

tenemos que asumir identidades falsas para poder pertenecer a algún sitio.

Antes de toparme de forma directa con esos escollos y descubrir que muchos de mis colegas nubios abandonaron profesiones productivas por la demora en la obtención de documentos de identidad o porque se les denegaban directamente, yo les había acusado de ser unos vagos. No obstante, hoy en día, comprendo que los nubios kenianos, sean ciudadanos o no, no forman parte del país.

Los nubios y la apatridia

Los nubios llegaron por primera vez a Kenia a principios del siglo XX y ahora son más de 100.000. Los nubios del este de África no forman un único grupo étnico, sino una pléyade de personas que pertenecen a distintas tribus y que, a consecuencia de la historia, de su religión (Islam) y de sus orígenes en el ejército, han adquirido una identidad compartida.

La gran mayoría de los nubios del este de África descienden de antiguos militares sudaneses del ejército británico. Tras un motín que tuvo lugar en 1897, los británicos revocaron su decisión de repatriarlos y así, los dispersaron por el territorio de Kenia. Los nubios, que entonces ya no guardaban ningún vínculo con Sudán, ni tenían legitimidad alguna sobre las tierras de ese país, no podían regresar allí por su cuenta, por lo que no tuvieron más remedio que quedarse en Kenia. Las aldeas nubias se convirtieron en fuente de soldados para el ejército británico. Ya se les había reclutado a la fuerza en el ejército turco-egipcio y en el británico mientras Sudán estuvo bajo el régimen anglo-egipcio y, además, contribuyeron a las campañas militares británicas durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial.

Posteriormente, se les desmovilizó sin ofrecerles ninguna compensación adecuada, sin pensión ni prestaciones por servicio. A diferencia de los indios, que los británicos también habían reubicado en la región por prestar servicios similares, a

los nubios no se les concedió el privilegio de la ciudadanía británica pese a su leal servicio a la Corona. Al establecer el sistema social de Kenia, la autoridad británica en la colonia consolidó los grupos étnicos y los envió a reservas nativas. Excluyeron deliberadamente a los nubios, a los que consideraban una comunidad destrribalizada y no una tribu keniana. Asimismo, los británicos se aseguraron de que los nubios sólo tuvieran infraestructuras temporales en las tierras que ocupaban. En tales acontecimientos y en tales decisiones se halla el origen de la existencia precaria de los nubios. Debido a esa historia, y a pesar de llevar más de medio siglo en territorio keniano, este pueblo no pertenece al sistema social de Kenia.

El gobierno de Kenia se basa tanto en la etnia como en el territorio a la hora de decidir la pertenencia al país. Dado que la etnia nubia y su territorio son cuestionados por el gobierno, la mayoría de los nubios viven como apátridas *de facto* sin una protección adecuada conforme a la legislación nacional e internacional, independientemente de que debieran ser considerados ciudadanos de Kenia según la Constitución. En este país, nada define la ciudadanía tanto como la etnia. Los nubios se enfrentan a la discriminación institucionalizada para obtener documentos y son objeto de un riguroso procedimiento para determinar su etnia a fin de adquirir el documento de identidad o el pasaporte.

En la actualidad, Kenia no dispone de cifras oficiales sobre los nubios y no los incluye en el censo. No existe ningún reconocimiento oficial de esta comunidad: el gobierno keniano los clasifica como "otros kenianos" o simplemente "otros". Ha habido que esperar hasta hace bien poco para que empezara un proceso encaminado al registro de los nubios como otro clan de kenianos con nombre propio.

Lo peor es el hecho de que los nubios viven en infraestructuras temporales por todo el país y, a menudo, en terrenos objeto de disputa. La mayoría de sus asentamientos carecen de títulos de propiedad y sólo los ampara una licencia

de ocupación provisional. A consecuencia de ello, actualmente los nubios no son más que una generación de ocupas.

Se considera que las personas y las comunidades apátridas, como es el caso de los nubios, son víctimas indefensas y sin esperanza, que dependen de la buena voluntad de los demás. Al suponer que la ciudadanía es el único medio para tener voz cívica y política y que los apátridas carecen de toda identidad política, pasamos a considerarles seres humanos de inferior categoría y a convertirlos en meros objetivos para la asistencia humanitaria. Por ello, toda la energía debe concentrarse en cómo adquirir la ciudadanía de la forma más rápida posible.

¿Qué tienen de particular los nubios?

Hay otros grupos minoritarios de Kenia que también tienen dificultades para obtener la ciudadanía, como los somalíes kenianos y los árabes de la costa, aunque los nubios han avanzado un poco más. El progreso real de estos últimos radica en su adaptación y su maestría para vivir en Kenia sin pertenecer al país. La falta de representación directa en cualquier forma de gobierno se traduce en el hecho de que los nubios hablen a través de terceros. Cuando han tenido voto, lo

han utilizado para favorecer a cualquier gobierno que estuviera en el poder, por muy mal que les hubieran tratado sus instituciones. No obstante, no ser aceptados en la sociedad les ha dado valor para utilizar sus propias instituciones de gobierno y tratar sus problemas.

En 2003, el entonces presidente del Consejo Keniano de Nubios, el fallecido Yunis Ali, alentó a una manifestación de nubios que se dirigía al Tribunal Superior de Kenia con estas palabras:

“¡Pueblo mío! Durante un siglo hemos buscado un oído compasivo entre las autoridades de Kenia, pero no hemos encontrado a nadie. Hoy, nos dirigimos al Tribunal Superior de Kenia para pedir justicia. Y si no la obtenemos, dejaremos el testimonio de haber luchado por nuestros derechos”.

En última instancia, el desafío de resistir a la apatridia (o a cualquier abuso de los derechos humanos) consiste en que, como víctima, uno se deja llevar por las emociones de los sentimientos y las experiencias, de modo que otros lo juzgarían por ser subjetivo. Cuando uno se distancia y examina la cuestión con criterios objetivos, las definiciones jurídicas ponen límite a lo que se puede manifestar, puesto que la mayoría

de los términos jurídicos no son lo suficientemente expresivos para definir cada realidad particular. Para los nubios kenianos, la falta de vínculo con el Estado, la falta de integración y la falta de aceptación social forman parte de nuestra existencia. No somos sudaneses ni se nos acepta como kenianos.

Como activista que lucha contra la apatridia, creo que los vínculos legales son importantes para todo aquel que pertenezca a una sociedad contemporánea. No obstante, si no se trata la aceptación social de toda comunidad, pueblos como el de los nubios seguirán viviendo una crisis tras otra.

Adam Hussein Adam (adamhusse@gmail.com) forma parte de la Iniciativa para el Este de África de Open Society (OSIEA, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa Pro Justicia de Open Society (OSJI, por sus siglas en inglés, <http://www.justiceinitiative.org>). Es coordinador del Proyecto sobre la Ciudadanía y la Apatridia en África

1. Makoloo, M.O. (2005). Kenya: Minorities, Indigenous People and Ethnic Diversity (Kenia: Minorías, pueblos indígenas y diversidad étnica). Londres: Grupo Internacional Pro Derechos de las Minorías.

Campaña de Inscripción Universal de Nacimientos

Simon Heap y Claire Cody

La inscripción de nacimiento es el primer paso para garantizar los derechos del menor a lo largo de su vida.

La inscripción es una prueba de identidad jurídica. Es esencial realizarla para garantizar el reconocimiento ante la ley, proteger derechos, como el derecho de sucesión, y proteger a los menores de los abusos y la explotación, especialmente si se encuentran separados de sus padres.

Los artículos 7 y 8 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño declaran que los gobiernos nacionales deben inscribir al menor inmediatamente después de su nacimiento y que éste disfruta del derecho a adquirir una nacionalidad desde que nace.² La Convención afirma que los Estados deben garantizar una nacionalidad a los menores que nazcan en su territorio si ningún otro

país los reconoce. Por tanto, en virtud de la legislación internacional, todos los niños tienen derecho a ser registrados tras su nacimiento, incluso aquellos que nazcan de padres inmigrantes irregulares. No obstante, en la práctica existen muchos problemas a la hora de aplicar esta norma y, a consecuencia de ello, muchos niños son relegados a la apatridia.

¿Por qué hay 51 millones de menores al año que no se registran en el momento de su nacimiento? Entre los motivos por los que los padres no inscriben al recién nacido, cabe destacar el desconocimiento de la importancia de hacerlo, el coste que supone el trámite en términos de tiempo y dinero, la distancia hasta el registro civil, la

incertidumbre de si el menor sobrevivirá, la inestabilidad política, las barreras jurídicas, sociales y culturales y el miedo a ser perseguidos por las autoridades.

De la investigación llevada a cabo por Plan International³ en la República Dominicana se desprende que están

“[...] no es más que un pequeño papel, pero de hecho dice quién eres y te permite disfrutar de los derechos, privilegios y obligaciones de la nacionalidad”.

Arzobispo Desmond Tutu, en el lanzamiento de la Campaña de Plan International por una Inscripción Universal de Nacimientos, febrero de 2005.¹

apareciendo nuevos casos de apatridia debido a la negativa a inscribir el nacimiento de los menores descendientes de haitianos (este hecho acarrea la denegación de la nacionalidad).⁴ El dato se confirmó durante la declaración de la República Dominicana al Comité de la Convención, la cual suscitó una dura respuesta por parte de éste en el año 2008.⁵ Por otra parte, los migrantes de Birmania que marchan a Tailandia, y a quienes las autoridades de aquel país retiran la nacionalidad cuando lo abandonan, forman parte del grupo de apátridas dentro de las minorías étnicas de Tailandia. Los hijos de estas personas son apátridas como ellas, y así el problema se perpetúa. El registro del nacimiento se ha convertido en una cuestión política, tanto en Tailandia como en la República Dominicana, que ha dado lugar a generaciones de niños que no pueden disfrutar de su derecho a una nacionalidad.

Uno de los grandes desafíos es la creación de incentivos para inscribir el nacimiento, tarea que parece tener poca importancia en países como Zambia, acosada por la pobreza, el VIH y el SIDA, o en Nepal, donde las altas tasas de mortalidad infantil no motivan a los padres a correr con los gastos de inscripción. Además, registrar a los menores más marginados es un problema aún mayor. En este grupo se incluye a las personas indígenas y nómadas, a los menores migrantes y refugiados, a los niños de la calle, y a los huérfanos, abandonados y separados de sus padres. El problema se encuentra no sólo en los países con escasos índices de inscripción, sino también en los que disfrutan de índices más altos, donde probablemente estos grupos conforman la mayor parte de los menores no inscritos.

Conclusiones y buenas prácticas

La Campaña Global por una Inscripción Universal de Nacimientos, que hasta 2006 había garantizado más de cinco millones de registros, pretende reducir los obstáculos para inscribir a todos los menores en el momento de su nacimiento y desarrollar la capacidad de los países para que éstos puedan garantizarlo.⁶ Según esos propósitos, Plan International y sus socios han organizado congresos regionales de registradores civiles y personas afines con el objetivo de que compartan sus experiencias,



Los padres de Doris Korodi huyeron de la provincia indonesia de Papúa en 1984. Doris, de 14 años de edad, muestra orgullosa su nuevo certificado de nacimiento en un asentamiento de refugiados de Kiunga.

intercambien ideas y ofrezcan ejemplos que faciliten el desarrollo de los planes de actuación de cada país. A continuación, citamos algunos:

Los gobiernos deben realizar cambios sustanciales en su política y su legislación a fin de que la inscripción del nacimiento sea universal, obligatoria y permanente. Se debe influir en los gobiernos nacionales y generar voluntad política para modificar la práctica y las políticas actuales, crear nuevos marcos jurídicos de registro civil, revisar y emendar la legislación existente, garantizar la inscripción de nacimiento como requisito informativo y adaptar el diseño y funcionamiento de los sistemas de registro.

Es fundamental colaborar en todas las esferas. En el ámbito comunitario, por ejemplo, una red de ONG indias que trabaja en pro del registro de nacimientos en 15 distritos de Orissa desde 2002 ha recabado información sobre las inscripciones de más de 3,2 millones de niños y ha garantizado el aumento global del 33% al 83%. Esta colaboración también puede traducirse en provechosa ayuda técnica, especialmente la de organismos de la ONU como UNICEF. En Colombia, ACNUR colabora estrechamente con el gobierno y Plan International en la inscripción de nacimientos. Por su parte, la Universidad de Xi'an (China) y el Instituto Interamericano del Niño, la

Niña y Adolescentes (América Central) son socios académicos inestimables.

Es importante implicar a los niños y a las comunidades en la creación e implementación de la legislación, las políticas y los programas. Esta implicación garantiza que serán realistas y permite incrementar la confianza en los sistemas de registro. En Camboya, jóvenes voluntarios han informado a amigos y personas mayores enseñando pósters que destacan la importancia de inscribir los nacimientos, y celebrando ferias para los niños sobre el tema. En Egipto, dentro de las organizaciones comunitarias locales se están estableciendo comités infantiles de inscripción en los que los propios niños informan de por qué es importante registrar el nacimiento.

Los sistemas de inscripción deben ser flexibles en reconocimiento a las dificultades y diferencias vitales de cada uno. En las zonas rurales de difícil acceso, los sistemas descentralizados y móviles de inscripción pueden facilitar las cosas. En las áreas rurales más alejadas con los índices de registro más bajos de Honduras, el Registro Nacional de las Personas introdujo un sistema móvil de inscripción. En Tailandia, Plan International está colaborando con sus socios para coordinar actividades específicas dirigidas a las minorías de las tribus de la colina, los refugiados y las familias de trabajadores



En algunos países, dada la ausencia de salvaguardias legales, el sufrimiento de la apatridia se transmite de generación en generación, como es el caso de este bebé bihari.

migrantes. Dichas actividades han cristalizado en una red de autoridades locales, ONG y representantes comunitarios en aquellas provincias con un gran número de habitantes que pertenecen a minorías étnicas.

La inscripción y los certificados de nacimiento gratuitos permiten su obtención a los más desfavorecidos. Como obstáculo a la inscripción del menor se menciona una y otra vez su coste. Eliminandolo, los Estados demuestran también su compromiso por garantizar los derechos de todos los niños. En África, algunas de las campañas realizadas han cosechado grandes éxitos, como la inscripción gratuita para todos los niños de hasta 12 meses en Ghana o para los menores de seis meses en Guinea; la reducción de las tasas de inscripción en Burkina Faso y del registro fuera de plazo en Togo; y un compromiso del Gobierno de Guinea Bissau por el que ofrecerá un servicio de inscripción gratuito.

Quizá sea necesario realizar el proceso de registro de forma retroactiva en el caso de que existan menores cuyo nacimiento no se hubiera inscrito en su día. El Gobierno de Senegal está facilitando el registro retroactivo mediante vistas gratuitas en los tribunales locales y, a consecuencia de ello, el número de menores no inscritos se ha reducido considerablemente. El Gobierno de Sierra Leona concedió a la Oficina Nacional de Nacimientos y Defunciones autorización especial para emitir certificados de nacimiento a niños mayores de siete años. En Bolivia, se

abrió una acertada amnistía de tres años de duración para el registro gratuito de jóvenes de entre 12 y 18 años.

Es vital integrar el registro de nacimientos en la agenda global de los derechos del menor para cumplir con la Convención sobre los Derechos del Niño. Este punto ofrece diversas alternativas de promoción. Bélgica constituye un buen ejemplo: la inscripción de nacimiento se ha vinculado positivamente a los problemas de los niños soldado y la trata de menores.

La integración de la inscripción de nacimiento en los servicios públicos existentes, como la atención primaria de salud, la vacunación o la escolarización, es un modo eficaz, sostenible y eficiente de garantizarla en términos de coste. Las inscripciones aumentan cuando se asocian a las vacunaciones y a la asistencia médica del recién nacido. En Ghana y Benin, por ejemplo, voluntarios comunitarios del ámbito de la salud han recibido formación para registrar la información necesaria para inscribir los nacimientos.

La formación y el desarrollo de capacidades de los responsables del registro incrementan su motivación y competencia, y reducen la posibilidad de que se produzcan errores, o de que haya fraudes o corrupción en el sistema. En Camerún, los registradores civiles han recibido formación y material de oficina básico para desempeñar su función eficazmente. En Sri Lanka,

se han creado algunas herramientas para ayudar a los responsables a que lleven a cabo inscripciones móviles.

Es esencial realizar un seguimiento que garantice que los sistemas de inscripción siguen dando respuesta en su entorno. Esta idea se traduce en la adopción de los cambios necesarios para superar obstáculos administrativos y burocráticos. Los gobiernos nacionales necesitan sistemas de información sobre el registro del nacimiento que permitan realizar un mejor seguimiento. En Pakistán, existe un sistema de gestión de la información sobre inscripciones por Internet que permite a todos los estratos del Gobierno visualizarlas y controlarlas. Otra técnica de seguimiento son los teléfonos gratuitos, como en Bolivia y El Salvador, que ofrecen información sobre los procedimientos de inscripción y permiten registrar quejas.

La gestión de las inscripciones por parte del Gobierno garantiza una mejor sostenibilidad, aunque la implicación de la comunidad es igualmente importante ya que garantiza la continuidad de los sistemas de registro en caso de desastre o conflicto; épocas en que los métodos formales pueden ser inaccesibles o están amenazados por la inestabilidad política.

Simon Heap (simon.heap@plan-international.org) es el Coordinador de los Programas de Investigación Global y Claire Cody (claire.cody@plan-international.org) es Investigadora en Plan International (<http://www.plan-international.org>).

En el congreso titulado "Niños sin Estado: un desafío a los derechos humanos", celebrado en la Universidad de Harvard (Boston, EEUU) el 5 de mayo de 2008, se expuso una versión más extensa del presente artículo, titulada 'Menores, derechos y cómo combatir la apatridia: la experiencia del Plan en la mejora de las inscripciones de nacimiento'.

1. Plan (2006), Count me in! The Global Campaign for Universal Birth Registration (¡Cuenta conmigo! La Campaña global por una Inscripción Universal de Nacimientos), Woking, Plan International.

2. <http://untreaty.un.org/English/TreatyEvent2001/pdf/03e.pdf>.

3. <http://www.plan-international.org>

4. Véase el artículo en página 23.

5. Comité de Naciones Unidas para la Convención de los Derechos del Niño (2008), Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child on the Dominican Republic Conclusions del Comité sobre los Derechos del Niño en la República Dominicana) (www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC-C-DOM-CO-2.pdf).

6. Plan (2005) Universal Birth Registration – A Universal Responsibility (Inscripción Universal de nacimiento : una responsabilidad global); Plan (2005) Universal Birth Registration: Permanent Proof of Identity (Inscripción de nacimiento universal: una prueba de identidad permanente).

La lucha contra la discriminación y la apatridia en la República Dominicana

Bridget Wooding

Tras muchas décadas de migración irregular de haitianos que llegan a la República Dominicana para asentarse y trabajar, existe una población numerosa en situación incierta expuesta a frecuentes discriminaciones y abusos de los derechos humanos.

En la República Dominicana, la inscripción de nacimiento y la nacionalidad son cuestiones interrelacionadas. Como suele ser el caso en Latinoamérica, el principio de *ius soli* en la República Dominicana significa que un certificado de nacimiento de dicho país constituye una prueba de la nacionalidad de los menores nacidos en él: debe registrarse el nacimiento para que la persona pueda solicitar una cédula (el documento de identidad) o un pasaporte. La partida de nacimiento también permite al menor acceder a otros derechos y salvaguardias especiales, como la protección contra la trata, el trabajo infantil o el matrimonio precoz.

A los responsables del registro civil se les encomienda la tarea de determinar si el niño que se les presenta para su inscripción puede recibir la nacionalidad dominicana. Si el funcionario decide que el menor no cumple los requisitos para acceder a ella, como es el caso de los inmigrantes ilegales de Haití, se negará a inscribir el nacimiento y, contra esta decisión, no se prevé ningún sistema de apelación transparente. El derecho a registrar el nacimiento equivale, por tanto, al derecho a recibir la nacionalidad dominicana y la negativa a la inscripción se ha convertido en un mecanismo para denegarla a los hijos de inmigrantes irregulares haitianos.

Xenofobia

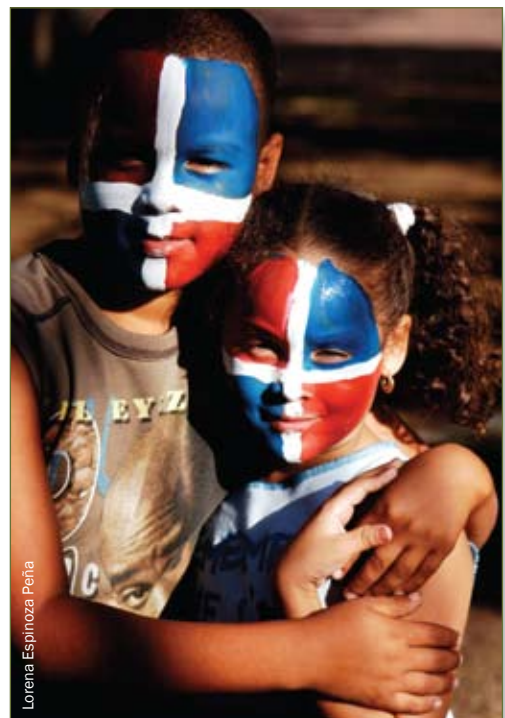
Los dominicanos tienen prejuicios muy arraigados contra los haitianos. Perciben su propia identidad como europea y, sobre todo, hispana, a pesar de que la población de la República también tiene raíces africanas. La xenofobia dominicana tuvo su expresión más violenta en 1937, cuando la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo ordenó al ejército asesinar a ciudadanos de Haití y a dominicano-haitianos de las provincias limítrofes; masacre en la que perecieron unas 6.000 personas.

Unos cincuenta años después de la caída del régimen de Trujillo, la xenofobia y el racismo son mucho menos frecuentes y virulentos, aunque la ignorancia y los prejuicios siguen siendo comunes. Los líderes políticos no quieren llevar la voz cantante en el tema de la inmigración haitiana por temor a que les acusen de traicionar los intereses nacionales. Los sucesivos gobiernos han fracasado en la introducción de un marco jurídico compatible con las normas internacionales. La mayoría de los líderes de los partidos políticos no quieren afrontar el asunto, situación agravada por la actitud de poderosos grupos del sector privado que tienen un interés especial en mantener un flujo irregular de mano de obra dócil y barata en el sector agrícola, turístico y de la construcción. Todos estos factores han supuesto una gran presión, especialmente para los activistas civiles nacionales e internacionales que se adscriben al movimiento en pro de los derechos humanos. Dicho movimiento se originó en la década de los ochenta en la campaña contra el abuso de los inmigrantes que cortaban caña y en la actualidad sigue vigente, ampliado su alcance para abarcar a los inmigrantes haitianos y sus descendientes en el conjunto del país. Uno de los cambios más notables que se han producido en el movimiento en los últimos años es que ahora las ONG dominicanas adoptan una postura de liderazgo, mientras que los socios internacionales les ofrecen su apoyo, y no a la inversa.¹

Según la Ley de Migración dominicana de 2004, debería haberse producido un proceso de regularización de los inmigrantes irregulares de larga duración que otorgara la ciudadanía o la

residencia legal a aquellos “no residentes” que cumplieran determinados requisitos antes de la implementación de esta ley, pero el gobierno dominicano no ha emprendido ningún plan parecido hasta la fecha. Hasta hace poco no existía ninguna alternativa al registro civil o al certificado de nacimiento para los niños cuya existencia legal se denegaba por motivos de nacimiento. No obstante, a principios de 2007, la Junta Central Electoral estableció un Libro de Extranjería para los niños que nacían de madres extranjeras indocumentadas.

Durante más de una década los activistas que trabajan en favor de los inmigrantes han concentrado sus esfuerzos contra la denegación de la nacionalidad dominicana a los menores de origen haitiano (real o supuesto) nacidos en la República Dominicana, cuestionándola de diversas formas. Por ejemplo, el Gobierno dominicano repite continuamente la falacia de que todos los descendientes de haitianos que viven en la República Dominicana pueden obtener la nacionalidad



Niños de origen haitiano, con la bandera de la República Dominicana pintada en el rostro, en una concentración a las puertas del Palacio de Justicia de Santo Domingo, marzo de 2003.

Sonia Pierre, directora del Movimiento de Mujeres Dominicano-Haitianas (MUDHA), recibió en 2006 el Premio Robert F. Kennedy de Derechos Humanos por su lucha contra la discriminación y su esfuerzo por garantizar la nacionalidad a las personas de origen haitiano en la República Dominicana.



haitiana. La realidad es que, según la Constitución y la Ley de Nacionalidad de 1984 haitianas, ciertos grupos de personas de origen haitiano nacidos fuera de este país no pueden acceder automáticamente a esta nacionalidad.

Justicia a través de los tribunales

Hace ya tiempo, los activistas en pro de los derechos humanos tomaron una decisión estratégica que consistía en intentar establecer una jurisprudencia que diera lugar a un cambio duradero, en vez de tratar el problema de forma poco sistemática.

“Sin papeles somos como cerdos en el barro”

Luisa, anciana trabajadora agrícola nacida y criada en la República Dominicana

En octubre de 1998, un grupo de organizaciones regionales de derechos humanos apoyaron al Movimiento de Mujeres Dominicano-Haitianas (MUDHA)² para que presentara una demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, relativa a la manera en que las autoridades dominicanas habían denegado los certificados de nacimiento a dos niñas de origen haitiano, Dilcia Yean y Violeta Bosico. Las ONG comunitarias dominicanas recabaron información local sobre los abusos a los derechos humanos que padecían los haitianos y sus descendientes en el país y, tras haber agotado todos los recursos jurídicos nacionales, decidieron remitir la causa,

como caso de prueba, al organismo interamericano de derechos humanos.

Siete años más tarde, en septiembre de 2005, un importante dictamen de la Corte Interamericana de Derechos Humanos obligaba a la República Dominicana a cumplir el artículo 11 de su Constitución, que garantiza el derecho a la nacionalidad dominicana a todos los nacidos en su territorio (*ius soli*), a menos que sean hijos legítimos de

diplomáticos o los padres se encuentren de tránsito por el país. La Corte determinó que al denegar los certificados de nacimiento a estas niñas, el Gobierno dominicano había vulnerado su derecho a una nacionalidad, a la igualdad ante la ley, a un nombre y al reconocimiento de su personalidad jurídica, derechos todos ellos consagrados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que había sido ratificada por la República Dominicana.³

La corte también obligó al Gobierno dominicano a:

- crear un sistema sencillo, accesible y razonable para inscribir los nacimientos fuera de plazo
- tener en cuenta la situación de especial vulnerabilidad de los menores dominicanos de origen haitiano
- garantizar el establecimiento de unos requisitos de nacionalidad claros y uniformes, que no se aplicaran de forma discrecional por parte de los funcionarios del Estado
- establecer un proceso eficaz para la revisión de la denegación de los certificados de nacimiento
- garantizar el acceso a la educación primaria a todos los niños, independientemente de su origen o ascendencia

El 14 de diciembre de 2005, el Tribunal Supremo de la República Dominicana pareció pasar por alto este importante dictamen regional y sentenció que la

Constitución haitiana debería aplicarse antes que la dominicana, ignorando así la jurisdicción de aplicación de las leyes. Este dictamen declaraba que no se fomenta la apatridia al negar la nacionalidad dominicana a los hijos de inmigrantes haitianos indocumentados, ya que la Constitución haitiana establece el *ius sanguinis*, es decir, la norma de que la nacionalidad se transmite de una generación a otra.

A resultas de la política dominicana de denegación de la inscripción de nacimiento a cualquier persona que, supuestamente, tenga padres haitianos y la dificultad de adquirir documentación haitiana, muchos niños quedan apátridas. Según las autoridades dominicanas, los menores heredan la situación “irregular” de sus padres. Pero si no existen programas de regularización ni un cambio en las políticas, muchos se verán abocados a la ilegalidad permanente.

En la reunión del Comité Ejecutivo de ACNUR celebrada en 2006⁴, se destacó que la causa de Yean y Bosico motivó el dictamen individual más importante del mundo en materia de nacionalidad y apatridia de 2005. No obstante, parece que este hecho no se reconoce lo suficiente en la República Dominicana; la aplicación generalizada de la sentencia parece un sueño lejano. Cabe decir a favor de las autoridades que han satisfecho las indemnizaciones económicas, pero aun así, lamentablemente, muestran indicios de seguir ahondando en la discriminación contra la cual sentenció el organismo interamericano de derechos humanos.

Retirada de la nacionalidad

Dos casos recientes han avivado el debate y presentado nuevos desafíos a los activistas civiles. En septiembre de 2008, el Director del Registro Civil preparó un documento en el que solicitaba retirar la nacionalidad a 126 dominicanos de ascendencia haitiana alegando que sus padres no poseían ningún documento de identidad dominicano ni estatus legal de migrantes en el momento de inscribir el nacimiento. Según el citado documento, se encontraban, por tanto, en “situación de tránsito”. Como observó un periodista dominicano con gran ironía, el único lugar hacia el que podían ir de tránsito era a “la vida eterna”, ya que la gran mayoría siempre ha estado vinculada a esta tierra de inmigrantes y emigrantes.

El recién reelegido presidente Fernández presentó ante el Congreso en septiembre de 2008 una propuesta de reforma de

la Constitución que incluye una nueva cláusula, la cual indica que no pueden adquirir la nacionalidad dominicana los hijos de padres que residen ilegalmente en dicho territorio. Si se aprueba esta atenuada versión del *ius soli* (y no existe razón aparente que indique lo contrario; por ejemplo, Irlanda introdujo exactamente la misma restricción sobre la adquisición de la nacionalidad), los debates jurídicos se enriquecerán aún más.

Además de protestar con firmeza contra la posible aplicación retroactiva de los cambios constitucionales, los activistas civiles seguirán destacando la necesidad de que se elimine el doble rasero. A diferencia de los Estados Unidos y la

mayoría de países de Latinoamérica, que han recibido un número significativo de inmigrantes, la República Dominicana nunca ha abierto un programa de regularización para los residentes no autorizados de larga duración y, sin embargo, es un fuerte defensor de los derechos de los *émigrés* dominicanos y sus descendientes en el extranjero.

No obstante, quizá el mayor obstáculo que impida hacer frente a los recortes en el imperio de la ley no sea necesariamente jurídico, sino cultural. Aunque la jurisprudencia en la región es importante y necesaria, es vital reforzar la educación de la ciudadanía para garantizar que al Estado se le exija el cumplimiento de

sus responsabilidades como garante de los derechos fundamentales.

Bridget Wooding (bwooding@flacso.org.do) es investigadora asociada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Santo Domingo y especialista en migraciones, género y derechos humanos.

1. Véase Wooding & Moseley-Williams, *Needed But Unwanted: Haitian immigrants and their descendants in the Dominican Republic* (Necesarios pero indeseados: los inmigrantes haitianos y sus descendientes en la República Dominicana), CIIR, Londres, 2004.

2. <http://www.kiskeya-alternative.org/mudha/>

3. Véase <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

4. Reunión anual en Ginebra del Comité Ejecutivo de ACNUR.

Campañas de reivindicación y desarrollo de políticas

Brad Blitz

Aunque la apatridia nunca ha suscitado tanto interés como lo hicieron otros temas centrales para la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos, sí ha pasado a formar parte del discurso oficial de las políticas de Naciones Unidas.

Desde hace más de veinte años, los activistas elaboran declaraciones que vinculan, de forma implícita, la apatridia con el desafío de proporcionar seguridad y promover la dignidad de las personas, de modo que la insertan en el sistema de derechos humanos. Por ejemplo, la Declaración de 1986 sobre el Derecho al Desarrollo reconoce la libertad universal a “participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”.¹

Sin embargo, más recientemente se ha relacionado de forma explícita el concepto de apatridia con las campañas a favor de regularizar la migración, la nacionalidad y la identidad, así como con las políticas de no discriminación. El reto que supone prevenir la apatridia también ha tenido un lugar en la agenda sobre el cambio climático, concretamente con el reconocimiento de que la subida del nivel del mar puede significar la desaparición de algunos Estados que se encuentran en bajas altitudes.

Existen diversas fuerzas que impulsan la nueva agenda sobre la apatridia. Una se deriva de la transformación del Estado westfaliano² en modelos de organización política más integradores. Otra consiste en el aumento de la migración transfronteriza y el reconocimiento de las poblaciones multiétnicas y multinacionales. En muchas partes del mundo, se ha asociado estrechamente la apatridia con el trato a las minorías y el derecho a la no discriminación. Por ejemplo, en el contexto europeo, ha crecido el espíritu de la no discriminación, sobre todo por motivos de raza y religión, hasta abarcar un sinfín de categorías sociales diversas, lo cual dificulta la manifestación de prejuicios por origen nacional y estatuto de nacionalidad. Cada vez está más extendida la opinión de que las minorías, los extranjeros y otros grupos albergan pretensiones legítimas sobre los Estados en los que residen, sean o no ciudadanos de esas naciones.

Protestas masivas

Ese argumento ha recibido un apoyo práctico por parte de sus defensores comunitarios, que intentan regularizar la situación jurídica de los trabajadores irregulares, de los solicitantes de asilo

cuya demanda es denegada y de los visitantes con permiso de residencia caducado. Aunque no sean apátridas *de jure*, muchos de los destinatarios de esas campañas carecen de nacionalidad efectiva y están indefensos. Se han organizado algunas protestas a través de ONG locales, como el Consejo para el Bienestar de los Inmigrantes (JWCI, por sus siglas en inglés³) del Reino Unido, mientras que otras están coordinadas por asociaciones no profesionales, organizaciones comunitarias de inmigrantes y distintos colectivos. En mayo de 2006, más de un millón de personas dejaron su trabajo para tomar las calles de diversas ciudades por todo Estados Unidos en protesta contra la situación de unos 12 millones de migrantes indocumentados que, tras la aprobación de una nueva ley, podían pasar a ser delincuentes, ya que se les cerraban las vías para obtener la ciudadanía.

Las protestas de Estados Unidos tuvieron su réplica en otros actos similares de menor escala en toda Europa. En mayo de 2007 se produjo una concentración pública en el Reino Unido con el lema “De extranjeros a ciudadanos”, que reclamaba la creación de una regularización única (un “camino para lograr la ciudadanía”) para aquellos inmigrantes que llevarán residiendo en ese país cuatro años como mínimo. La propuesta consistía en que se les debía otorgar un permiso

de trabajo de dos años y, tras dicho periodo, siempre que tuvieran buenas referencias de su empleador y sobre su moralidad, se les debería permitir quedarse. Según los organizadores, esa estrategia sería muy beneficiosa para la economía y la sociedad británicas.

Las principales ciudades europeas fueron testigo de otras campañas con los mismos objetivos. En Francia, volvió a abrirse el debate sobre los *"sans papiers"* (los antiguos inmigrantes indocumentados procedentes del norte de África) nueve años después de la primera ocupación importante de un edificio oficial por la misma cuestión. En abril de 2007, más de 90 personas se instalaron en una iglesia al sur de París para exigir que se reconociera que contribuían a la economía francesa y para insistir en que se regularizara su derecho a trabajar, a la seguridad social y a la educación. Entre otras acciones que, pese a ser más modestas, también tuvieron lugar por toda Europa en 2007, cabe mencionar la "caravana de los borrados": un convoy de activistas viajó desde Liubliana (Eslovenia) hasta Bruselas, atravesando diversas ciudades europeas, para protestar por la cancelación del derecho de residencia y el mal trato dispensado a más de 18.000 personas que habían sido "borradas" del registro nacional y que habían perdido sus derechos sociales, económicos y políticos poco después de que Eslovenia lograra la independencia en 1991.

Campañas internacionales

Las ONG internacionales y los organismos de vigilancia de los derechos humanos más influyentes también han orquestado campañas para aumentar la concienciación sobre las poblaciones apátridas, tanto *de iure* como *de facto*. Para ello han recibido el apoyo de comités de las Naciones Unidas, como el de la Eliminación de la Discriminación Racial, y otras agencias de la ONU, como ACNUR y ACNUDH. Durante el primer trimestre del mandato de Kofi Annan como Secretario General, hubo una gran actividad encaminada a examinar el ámbito de actuación del Comité mencionado anteriormente y explorar de qué forma se podía lograr la protección de los derechos humanos mediante acciones conjuntas que destacaran la importancia de los factores sociales y económicos para el desarrollo y la seguridad. Uno de los frutos de tal despliegue de actividad es el informe del año 2003 sobre los Derechos de los No Ciudadanos, redactado por el Relator especial de la ONU sobre esa cuestión.⁴

El informe concluye que existe "un gran vacío entre los derechos que la legislación internacional sobre derechos humanos garantiza a los no ciudadanos y la realidad a la que éstos deben hacer frente" y señala que muchos países presentan problemas institucionales y endémicos que les afectan. Además, el informe sirvió para establecer una agenda de reforma que fue adoptada rápidamente por los activistas con sede en Estados Unidos y por organizaciones de vigilancia de los derechos humanos que trabajan asiduamente con ACNUR, como Refugees International, la Iniciativa Pro Justicia de Open Society (OSI, por sus siglas en inglés), Amnistía Internacional y Human Rights Watch.⁵

Si bien todas estas organizaciones han trabajado en estrecha colaboración con la Unidad de la Apatridia de ACNUR, su estilo es distinto a la hora de defender los derechos humanos. Refugees International identificó el problema de la negativa a conceder la ciudadanía en un estudio mundial titulado "Vidas en suspenso: el coste humano de la apatridia" (*"Lives on Hold: the Human Cost of Statelessness"*).⁶ La Iniciativa Pro Justicia del Instituto de Open Society concentró sus esfuerzos en África, aunque no de forma exclusiva, y lidió con la legislación en la mano en demandas interpuestas ante los tribunales internacionales, como sucedió con la República Dominicana, el caso más famoso.⁷

UNICEF y Plan Internacional dirigieron juntas una campaña sobre el registro universal de los nacimientos, que duró diez años y cuyo objetivo era reducir algunos de los prejuicios relacionados que afectan sobre todo a los apátridas, tanto *de iure* como *de facto*.⁸ Entre dichos prejuicios se encuentra el problema de probar la nacionalidad para poder acceder a servicios básicos, viajar, casarse, tener hijos y protegerlos de los riesgos del anonimato jurídico y de la trata. Asimismo, Plan Internacional lanzó una campaña mundial en 2005 y, con el respaldo de UNICEF, presionó para garantizar que el registro de los nacimientos, como medio para prevenir la apatridia, fuera recomendado en el Estudio sobre la violencia contra los niños, del Secretario General de la ONU.⁹

Los informes elaborados por los observadores de los derechos humanos y las causas judiciales presentadas ante los tribunales internacionales han ampliado la difusión de la apatridia,

pero hubo que esperar al año 2005 para que los organismos gubernamentales occidentales se involucraran de forma directa y coordinada en la prevención de esta lacra. Con la ayuda de ACNUR y de la Iniciativa Pro Justicia del Instituto de Open Society, la Unión Interparlamentaria confeccionó un manual sobre la apatridia dirigido a todos los parlamentarios.¹⁰ Ese mismo año, la Cámara de los Representantes de Estados Unidos organizó sesiones sobre la apatridia que dieron lugar a que se redactara un proyecto de ley en 2006 que, aunque no hiciera que EE.UU. estuviera más cerca de firmar las Convenciones de 1945 y 1961, pretendía garantizar que, por lo menos, cumpliera con los elementos clave a fin de evitarla dentro de sus fronteras.

Conclusión

Todavía es pronto para afirmar que existe una auténtica estrategia mundial para combatir la apatridia, aunque hay una coordinación importante entre los actores políticos destacados y el tema ha recibido mayor atención por parte de la comunidad de derechos humanos. Estos avances han tenido lugar al mismo tiempo que los activistas locales han estado luchando en el mundo en desarrollo, como el portavoz del pueblo bihar en Bangladesh o los organizadores madhesi en Nepal. A pesar de estar dispersos por todo el mundo, después de 50 años, estos activistas han vuelto a colocar la apatridia en la agenda de los derechos humanos y han ideado argumentos creativos, basados en los derechos, para impulsar una reforma y lograr una mayor inclusión.

Brad Blitz (bblitz@brookes.ac.uk) ocupa la cátedra Jean Monnet en Geografía Política en la Universidad Oxford Brookes y es el director del Observatorio Internacional de la Apatridia (www.nationalityforall.org).

1. http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm

2. El concepto de la soberanía del Estado nación se basa en dos principios: la territorialidad y la exclusión de actores ajenos a las estructuras de la autoridad nacional.

3. <http://www.jcwi.org.uk>

4. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2290.pdf>

5. Véase también el informe sobre la negación de la ciudadanía para el Consejo Asesor de Seguridad Humana y el Centro Político Europeo. http://www.epc.eu/TEWN/pdf/724318296_EPC%20Issue%20Paper%2028%20Denial%20of%20Citizenship.pdf

6. <http://www.refugeesinternational.org/policy/in-depth-report/lives-hold-human-cost-statelessness>

7. Véanse los artículos en p4 y p23.

8. Véase el artículo en p20.

9. <http://www.violencestudy.org>

10. http://www.ipu.org/PDF/publications/nationality_en.pdf (disponible en inglés)

Letonia

Cuando la Unión Soviética se desintegró, muchas personas se encontraron sin la ciudadanía de los nuevos Estados, donde habían vivido y trabajado durante tantos años. En Letonia, la Ley de Ciudadanía adoptada tras la independencia sólo consideraría ciudadanas a aquellas personas que lo habían sido en 1940 y a sus descendientes. Se calificó como "no ciudadana" a una gran comunidad de habla rusa, a pesar de que habían residido de forma permanente en Letonia y no habían adquirido la ciudadanía rusa. Las personas afectadas tuvieron que solicitar la ciudadanía, lo que suponía cumplir ciertos requisitos sobre la residencia, así como la superación de pruebas de historia y lengua.

El fallo de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en febrero de 2009, en relación al caso Natalia Andréieva, dictaminaba que ésta no podía ser discriminada respecto a la percepción de la pensión de jubilación "en el único Estado en el que tiene vínculos jurídicos estables y, por tanto, el único que objetivamente puede asumir una responsabilidad para con ella en lo que a seguridad social concierne". Este caso subraya el hecho de que incluso en países como Letonia, donde de hecho se ofrece prácticamente los mismos derechos a apátridas y a nacionales, todavía existen áreas en las que se les discrimina. Para beneficio de muchos de ellos, Letonia ha naturalizado a más de 128.000 apátridas desde que se adoptó la ley de nacionalidad en 1994, mientras 365.417 personas continúan en su condición de apátridas.



Un grupo de kurdos faili exponen sus problemas en una reunión con trabajadores de ACNUR.

Iraq

El anterior gobierno iraquí decidió privar de nacionalidad a una gran proporción de kurdos faili en 1980; se calcula que unos 220.000 se convirtieron en apátridas. A pesar de la derogación del decreto en el 2006, algunas de estas personas se han encontrado con dificultades para que su nacionalidad sea confirmada, por razones tales como la falta de documentación. Aunque el Ministerio del Interior dictó una directiva en marzo de 2007 que aceleraba el proceso de restauración de la ciudadanía, se estima que a 100.000 kurdos faili todavía no se les ha confirmado su ciudadanía iraquí.

Costa de Marfil

En los años de creciente inestabilidad política que resultaron del estallido de una guerra civil en Costa de Marfil en el 2002, se acuñó el concepto "ivoirité" (costamarfileño, perteneciente a Côte d'Ivoire). Este concepto definía a los nacionales de Costa de Marfil según su origen étnico, lo cual relegó al limbo jurídico a millones de inmigrantes de África occidental de segunda y tercera generación que no eran considerados costamarfileños y, a menudo, no contaban con pruebas de su nacionalidad, ni vínculos con los países de sus orígenes ancestrales. Muchos costamarfileños carecen de documentos de identidad y ello significa que, con frecuencia, los musulmanes del norte, quienes comparten origen étnico con los inmigrantes de las vecinas Malí y Burkina Faso, no pudieron demostrar su nacionalidad costamarfileña y fueron considerados extranjeros en su propia tierra. Cuando los combates se recrudecieron muchos tuvieron que huir a países donde no tenían raíces, ni derecho a la nacionalidad.

Durante el proceso de reconciliación tras la guerra civil de 2002-2003, el gobierno de Unidad Nacional organizó audiencias foráneas-tribunales móviles capacitados para realizar inscripciones de nacimiento fuera de plazo y emitir certificados de nacimiento que puedan emplearse para determinar la nacionalidad y permitir el voto en las futuras elecciones a quienes se considere costamarfileños-. El proceso concluyó oficialmente en 2008, pero hay indicios de que muchas personas aún carecen de documentos de identidad.



Varias personas se inscriben para comparecer ante un tribunal móvil en Bouake (Costa de Marfil), en agosto de 2006, con la esperanza de recibir documentos que acrediten su ciudadanía costamarfileña antes de las elecciones.

Reducir la apatridia de facto en Nepal

Paul White

Pese a la reciente campaña que el Gobierno nepalí ha lanzado a gran escala para fomentar la solicitud del certificado de ciudadanía, siguen existiendo muchos obstáculos que impiden la iniciativa, sobre todo en determinados sectores de la sociedad nepalí, como las mujeres, los desplazados internos y las comunidades indígenas.

Desde 1951, Nepal concedía la ciudadanía según el lugar de nacimiento y la ascendencia de la persona. La naturalización era posible entre los que habían residido en el país durante un periodo mínimo de cinco años. Sin embargo, diez años después, las disposiciones relativas a la naturalización se volvieron más restrictivas y daban más importancia al "origen nepalí" y a la capacidad de hablar y escribir en nepalí. La nueva Constitución de 1990 supuso la adopción de una nueva legislación que restringía el otorgamiento de la ciudadanía por ascendencia a los varones nepalíes, revocaba su concesión por nacimiento y exigía que los extranjeros hubieran residido en el país 15 años para solicitar la naturalización. Los cálculos realizados en 1995 sobre el número de personas sin ciudadanía plena, apátridas *de facto*, arrojan una cifra que oscila entre los 3,4 y los 5 millones.

En el periodo posterior al movimiento democrático de 2006 se produjeron grandes cambios, como la promesa de enmendar la ley relativa a la ciudadanía. Podría afirmarse que el principal objetivo político del cambio consistía en emitir el certificado de ciudadanía a cuantos nepalíes fuera posible, con el fin de facilitar su participación en las elecciones para la asamblea constituyente. Se redactaron y aprobaron nuevas leyes rápidamente sin realizar amplias consultas. Se volvió a otorgar la ciudadanía por nacimiento en Nepal, aunque se incluyó una cláusula mediante la cual las solicitudes de ciudadanía de este tipo tendrían un periodo de validez de tan sólo dos años tras la promulgación de la Ley de Ciudadanía en 2006 (es decir, hasta el 26 de noviembre de 2008).

A continuación, el gobierno dirigió una gran campaña que tuvo resultados positivos en general, ya que se

dispensaron certificados a casi 2,6 millones de ciudadanos que reunían los requisitos, es decir, todos los nacionales de Nepal de 16 años de edad en adelante. La campaña tuvo lugar en los 75 distritos del país entre enero y abril de 2006 y participaron en ella unos 4.000 trabajadores.

El certificado de ciudadanía

El certificado de ciudadanía nepalí confirma la identidad jurídica de los nacionales del país y su acceso (o un acceso más fácil) a los derechos, oportunidades y servicios que normalmente no estarían disponibles para los no ciudadanos, como son el empleo en el sector público, los servicios bancarios o los planes de microcréditos, el registro de empresas, el registro civil de nacimientos, matrimonios y defunciones, el registro de transacciones de bienes inmuebles, la educación superior y las prestaciones y subsidios gubernamentales (para las personas de edad avanzada, las que han enviudado, los discapacitados, los desplazados internos y las víctimas del conflicto armado). Las consecuencias de no conseguir el certificado, que pueden ser nefastas, equivalen a convertirse en un apátrida *de facto*.

Para obtener el certificado los ciudadanos deben presentar diversa documentación, que suele ser un certificado de ciudadanía o de registro de bienes de los familiares más cercanos y documentos de apoyo de la secretaría del distrito de su localidad y de otros ciudadanos con certificados de ciudadanía.

Los debates que tuvieron lugar durante las misiones de campo de ACNUR apuntan que la mayoría de los ciudadanos quiere obtener el certificado de ciudadanía, aunque hay muchos factores que se lo impiden:

- falta de documentos necesarios para probar la duración de la residencia, como los certificados de propiedad de las tierras
- dificultades con el idioma, analfabetismo
- desconocimiento o falta de motivación
- coste de obtener fotografías, fotocopias y documentos de apoyo (aunque las tasas oficiales son simbólicas, los costes adicionales pueden resultar prohibitivos)
- nomadismo; constituye un obstáculo a la solicitud, puesto que las personas no están vinculadas a un distrito o aldea concretos
- prácticas discriminatorias y patriarcales en algunas comunidades que disuaden a las mujeres y a las jóvenes de solicitarlo
- destrucción o daños (durante la insurgencia maoísta entre 1996 y 2006) en los registros locales, que proporcionan los documentos de apoyo
- lejanía de las oficinas de administración del distrito (el único lugar donde se pueden realizar las solicitudes del certificado) y el coste del viaje; incluso si los impresos de solicitud son correctos, suele hacer falta visitar varias veces la capital del distrito o quedarse allí durante varios días
- debido a la violencia que se ha desatado recientemente en la región de Terai, muchos secretarios de los Comités de Desarrollo de Aldea han sido desplazados y, por tanto, no pueden firmar los documentos de apoyo

ACNUR calcula que, en la actualidad, todavía hay unos 800.000 ciudadanos nepalíes que son apátridas *de facto*. Muchas ONG nacionales e internacionales que trabajan en el país están cuestionando las prácticas, las leyes y las políticas que dan lugar a esta situación. La labor de algunas de

esas organizaciones se ha centrado en determinadas necesidades, según se muestra en los siguientes ejemplos.

Las mujeres

Debido a la manifiesta discriminación contra las mujeres en la normativa nepalí sobre ciudadanía, que impide a las casadas obtener el certificado sin el consentimiento de su marido o suegro y que no permite a las casadas con extranjeros transmitir la ciudadanía a sus hijos si no es mediante la naturalización, el Foro para la Mujer, la Ley y el Desarrollo (FWLD, por sus siglas en inglés)¹ ha empezado a destacar los problemas de la ciudadanía en sus actividades. FWLD ha realizado investigaciones, ha dirigido peticiones a los medios de comunicación para que se hagan eco de las prácticas discriminatorias, ha prestado asistencia jurídica en materia de ciudadanía, ha organizado conferencias de concienciación en los distritos, ha elaborado material de defensa de los derechos y ha desarrollado sus redes para que la ciudadanía sea tema de preocupación nacional.

Los certificados de ciudadanía constituyen un elemento necesario en los sistemas de microcréditos. Sin ellos no se pueden abrir cuentas bancarias, ni registrarse a efectos de IVA ni ser miembro de una cooperativa. Se ha animado a las mujeres del distrito de Makwanpur a obtener el certificado como parte de una iniciativa de microfinanciación respaldada por Plan Nepal.² Hoy más de diez mil mujeres participan en cooperativas y muchas reciben formación sobre cómo dirigir las y movilizar a las mujeres de las zonas rurales.

El estudio realizado en 2006 por la Alianza contra la Trata de Mujeres y Niños en Nepal (AATWIN, por sus siglas en inglés, una coalición de más de 20 ONG y organizaciones basadas en la comunidad) se centraba en los problemas de ciudadanía de las sobrevivientes de la trata, las mujeres badi (una minoría de la casta dalit), las mujeres polígamas y las que viven en áreas ocupadas. La investigación concluyó que es imperioso combatir la discriminación constitucional y la privación del certificado de ciudadanía a la mujer. Todo ello “debe combinarse con la lucha contra la pobreza y el fomento de la inclusión social, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”. Asimismo, AATWIN propuso que se realizara una campaña masiva de alfabetización femenina, que promoviera el derecho a la ciudadanía como vínculo a otros derechos básicos y económicos.

Los desplazados internos

Muchas personas desplazadas en Nepal durante los violentos años de la insurgencia maoísta se enfrentan a dificultades insalvables a la hora de conseguir el certificado de ciudadanía. En primer lugar, el desplazado debe obtener un certificado del Secretario de su aldea, que, a su vez, puede haber abandonado el lugar sin que se le haya sustituido. Además, con frecuencia, los desplazados internos se muestran reacios a entablar contacto con las autoridades. Mediante su proyecto de información, asesoramiento y asistencia jurídica, el Consejo Noruego para los Refugiados³ ayudó a los desplazados internos a obtener importantes documentos sustitutivos, aunque reemplazar el certificado de ciudadanía es difícil y, por lo general, es necesario emprender un viaje caro y, en ocasiones, peligroso a la sede administrativa del distrito de origen. Las mujeres casadas tienen dificultades añadidas, ya que, a menudo, deben obtener el permiso de su marido o suegro para realizar determinados procedimientos jurídicos y administrativos.

Los estudiosos y los juristas han sumado su voz en contra de la naturaleza discriminatoria de las leyes sobre nacionalidad y han señalado de forma específica el conflicto entre la legislación nepalí sobre el tema y su obligación internacional de garantizar los derechos de todos. En 2006, una iniciativa que contó con el apoyo de la Embajada finlandesa sugirió que se expidiera el certificado de ciudadanía a todos los nepalíes indígenas a recomendación de su organización étnica, lo que indicaba que se prefería el principio de *ius connexionis* (el derecho del arraigo) al *ius soli* y al *ius sanguinis*.

En una sentencia histórica de 2005, motivada por la ONG nepalí Propublic,⁴ el Tribunal Supremo promulgó que, a falta de padre, el nacimiento debía registrarse según la ciudadanía de la madre. El tribunal dictó que el registrador debe inscribir el nacimiento de los niños de paternidad indeterminada, incluso los nacidos de las trabajadoras del sexo. Sin embargo, la sentencia no se difundió lo suficiente y algunas autoridades locales no quieren aplicar la ley amparándose en la falta de directrices sobre el procedimiento, de modo que persisten los problemas para registrar el nacimiento y, por tanto, para obtener el certificado de ciudadanía de los hijos de madres solteras, de padres desconocidos, abandonados por su padre y aquellos cuyo padre niega la relación.

El trabajo de campo de ACNUR apoya la opinión mayoritaria de que la buena acogida al ciudadano (en forma de legislación, trato personal y movilización política local) constituye un factor significativo, sobre todo entre los marginados, para fomentar la solicitud del certificado de ciudadanía. Las agencias de la ONU, el gobierno nepalí, las ONG, las organizaciones basadas en la comunidad y los donantes deben mantener esta cuestión en sus respectivas agendas. Hay margen para emprender (necesarias) iniciativas que incluyan:

- la vinculación del registro de nacimiento a la emisión del certificado de ciudadanía
- campañas de concienciación para garantizar que todas las mujeres nepalíes obtengan el certificado de ciudadanía
- la protección de los desplazados internos, velando porque se dicten directrices procedimentales que den efecto a la política nacional sobre desplazados e incluyan asuntos relativos a la documentación
- el empleo del siguiente censo de Nepal (el del año 2011) para contabilizar el número de nepalíes sin certificados de ciudadanía y para que se establezcan los motivos de esa circunstancia
- la prestación de apoyo adicional y equipos móviles a las comunidades indígenas, en concreto a las que residen en lugares remotos
- la garantía de que la legislación no sea discriminatoria
- la asistencia a las mujeres que han sido víctimas de la trata para que puedan obtener el certificado

Paul White (paulwhite.au@gmail.com) es director de protección en diversas agencias de la ONU a través de PROCAP (http://ocha.unog.ch/ProCapOnline). El presente artículo ha sido escrito a título personal y no refleja necesariamente las opiniones de ACNUR ni de otras agencias.

1. <http://www.fwld.org.np>

2. <http://www.plan-international.org/wherework/asia/nepal/>

3. <http://www.nrc.no>

4. <http://www.propublic.org>

El fin de la apatridia de los Biharis

Khalid Hussain

Unos 160.000 biharis apátridas viven en 116 asentamientos improvisados de Bangladesh. A pesar de las recientes mejoras en lo que respecta a inscripciones de identidad y listas electorales, siguen viviendo en condiciones infrahumanas y sufren discriminaciones constantes.

Los "biharis" o "paquistaníes desamparados" de Bangladesh hablan urdu y son descendientes de aquellos musulmanes que vivieron en las diferentes provincias indias (sobre todo en Bihar) y que, tras la división de la India en 1947,

y de alcantarillado son inadecuados. Además, en el mercado laboral se discrimina a los habitantes de los campos y el desarrollo de la comunidad se ve obstaculizado por una grave carencia de servicios educativos y de sanidad.¹

emitir documentos de identidad (a los ciudadanos bangladeshíes), que les permitirían acceder a 22 servicios básicos.

Una delegación formada por tres personas de los campos (una de ellas miembro de la Asociación de la Joven Generación de la Comunidad de Hablantes de Urdu, Campo Ginebra) se reunió con el Jefe de la Comisión Electoral bangladeshí en julio de 2007 y le entregó una petición para que se incluyera a los residentes de los campos en la nueva lista de votantes. El 6 de septiembre de 2007, el Gobierno accedió a conceder la ciudadanía a los biharis hablantes de urdu que hubieran nacido después de 1971 o que fueran menores de 18 años en la fecha en que se constituyó Bangladesh. En noviembre de 2007, en una declaración conjunta, veintitrés eminentes académicos, periodistas, abogados y activistas del ámbito de los derechos humanos urgieron al Gobierno a que ofreciera la ciudadanía a todos los hablantes de urdu de los campos de Bangladesh en virtud de la constitución nacional.

En agosto de 2008, la Comisión Electoral empezó a registrar a la comunidad de hablantes de urdu en los asentamientos de todo el país. Éste fue un primer paso importante hacia la integración de esta minoría en la sociedad bangladeshí. A lo largo de varios días, la Comisión se valió de censistas que distribuían los formularios puerta por puerta y que registraban a cientos de personas al día. Ahora todos los residentes de los campos son ciudadanos bangladeshíes y disponen de documento de identidad.

Necesidades sin atender

A pesar de los últimos avances en la inscripción electoral y de identificación, 37 años de indiferencia han conducido a los biharis a vivir en una pobreza abyecta y a ser objeto de discriminación. Todavía se les niega el pasaporte bangladeshí. Mustakin, un residente de Campo Ginebra, explica: "el septiembre pasado, pagué 2.000 takas (29 dólares estadounidenses) por un pasaporte, pero no me lo dieron, ni siquiera enseñándoles mi documento de identidad". La respuesta de Abdur Rab Hawlader, director general del Ministerio de Inmigración y Pasaportes, fue que "no habían recibido instrucciones de las



ACNUR/G M B Alkash

se trasladaron a lo que pasó a ser Pakistán oriental. Tras la guerra entre Pakistán occidental y oriental, y una vez que este último se convirtió en Bangladesh en 1971, los biharis cayeron en el olvido. Se pensaba que muchos de ellos habían apoyado a Pakistán occidental en la guerra, como fue el caso de muchos bengalíes, y por ello se los despreciaba en Bangladesh, se les consideraba apátridas y desde entonces se les discrimina.

Los campos de los biharis, caracterizados por una grave superpoblación, una red de saneamiento deficiente y la inexistencia de servicios básicos, suelen estar situados en zonas urbanas. Las condiciones infrahumanas de estos asentamientos se han endurecido a lo largo de los años debido al crecimiento de la población. Existen problemas crónicos de higiene, ya que no hay suficiente agua potable y los sistemas de recogida de basuras

Algunos de los habitantes de los campos, especialmente los más jóvenes, llevan años luchando por que se les reconozca como ciudadanos de Bangladesh. En los ocho últimos años han presentado dos demandas al Tribunal Supremo exigiendo su derecho al voto. La primera de ellas la interpusieron diez residentes jóvenes del Campo Ginebra en el año 2001. El Tribunal Supremo dictaminó que eran ciudadanos de Bangladesh y ordenó a la Comisión Electoral nacional que incluyera sus nombres en la lista de votantes. A raíz de ello, la Comisión incluyó en el censo electoral no sólo los nombres de los diez primeros, sino también los de los residentes de otros campos. Desde el 1 de enero de 2007, fecha en que se constituyó un nuevo Gobierno provisional en Bangladesh, dicha lista fue declarada nula y se obligó a una recién constituida Comisión Electoral a preparar otro censo de personas con derecho a votar para

La carencia de servicios básicos - como aseos, instalaciones para lavar y recoger la basura y sistemas de alcantarillado - agrava las condiciones infrahumanas en que viven los biharis en los asentamientos de Dacca.

autoridades para emitir pasaportes a los biharis". Siguen viviendo hacinados; una o dos habitaciones pueden estar ocupadas por entre 5 y 15 personas. Las principales preocupaciones son la amenaza de expulsión y la carencia de educación, formación y empleo.

El Gobierno ha iniciado diversos programas de desarrollo conforme a su Informe de Estrategia para Reducir la Pobreza, pero éstos no están destinados a cubrir las necesidades de la comunidad de habla urdu.

¿Cuándo y cómo se incorporarán al Informe los problemas relacionados con la pobreza de esta comunidad?

Ninguna ONG ni organismo de la ONU ha tomado la iniciativa para recabar una información global de base y desarrollar a partir de ella programas a corto y largo plazo a fin de rehabilitar social y económicamente a esta comunidad. Algunos alegan que para reinsertar a los 160.000 habitantes de los campos se necesitarían cuantiosos fondos y numerosas y planificadas estrategias que Bangladesh, una nación pobre, no puede ofrecer sin el apoyo de la ONU u otros donantes internacionales.

Proponemos que el Gobierno bangladeshí establezca un fondo fiduciario de rehabilitación que obtenga financiación

de las organizaciones islámicas internacionales, los donantes bilaterales y otros donantes internacionales y nacionales con el objeto de garantizar un futuro seguro a las generaciones venideras de hablantes de urdu en Bangladesh.

Khalid Hussain (Khalid.aygusc@gmail.com) es Presidente de la Asociación de la Joven Generación de la Comunidad de Hablantes de Urdu y Coordinador Adjunto de la ONG Al-Falah Bangladesh.

1. Véase el Resumen de Políticas de la Unidad de Investigación de Refugiados y Movimientos Migratorios, (disponible en inglés en: http://rmmru.net/Policy_Brief/Policy_brief_ISSUE_2.pdf).

2. Véase el artículo del periódico Daily Star publicado el 26 de enero de 2009 (disponible en inglés: www.thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=72960-29k).

La apatridia en la infancia

Maureen Lynch y Melanie Teff

La apatridia –la no adquisición de una ciudadanía- puede truncar las perspectivas de los niños a lo largo de toda su vida.

Aunque libres de culpa, los infantes, niños y jóvenes apátridas heredan circunstancias que limitan su potencial y, en el mejor de los casos, dejan entrever un futuro incierto. Nacen, viven y, si no resuelven su situación, mueren como personas prácticamente invisibles. Asimismo, la apatridia puede favorecer la desestructuración del hogar y la separación de los miembros de una misma familia, dos factores importantes que repercuten en el desarrollo del niño.

Un niño puede llegar a ser apátrida no sólo por los motivos que afectarían por igual a cualquier persona, sino también, y especialmente, cuando la familia migra fuera de un país donde la ciudadanía se transmite mediante el *ius sanguinis*, casos en los cuales el niño tiene derecho a la ciudadanía del país de origen de los padres pero no puede obtenerla y se convierte en apátrida *de facto* en el país en el que ha crecido. No registrar el nacimiento también puede llevar a la apatridia. Quizá no se registre a los niños porque los padres tengan miedo de llamar la atención sobre su propia situación. Además, el menor puede convertirse en apátrida si se destruye o se pierde el registro de su nacimiento y no existe otro medio de vincularlo a un país determinado.

Pero existe otro motivo de apatridia en la infancia: las leyes injustas. Aunque en los últimos 25 años al menos 20 países

han cambiado su legislación para otorgar a las mujeres el derecho a transmitir su nacionalidad a sus hijos, la nacionalidad de un niño cuyos padres son de países distintos sigue causando problemas cuando las leyes tratan a hombres y mujeres de forma diferente. En los casos en que la ciudadanía viene determinada exclusivamente por la nacionalidad del padre, los padres apátridas, las madres solteras o las que no conviven con su marido deben enfrentarse a numerosos obstáculos para registrar a sus hijos. Si la ciudadanía de una mujer no puede extenderse a su esposo, se puede imponer la apatridia a la propia mujer y a sus hijos. El hecho de que los padres estén casados o no también puede determinar la nacionalidad del niño. Por ejemplo, uno de los legados de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU son los niños sin padre; los derechos a la ciudadanía de hijos de soldados de la ONU y mujeres nacionales no están siempre claros.

Al final, quizá el motivo más evidente de que los niños se conviertan en apátridas estriba en que no pueden actuar por sí mismos.

Protección y derechos

El registro de nacimiento es la inscripción oficial por parte del Estado del nacimiento de un niño y constituye el primer reconocimiento por parte de la administración de la existencia del niño.

Se trata de un elemento decisivo para garantizar una cultura de protección. Veamos los siguientes ejemplos:

El día que nace el hijo de un solicitante de asilo birmano en un hospital tailandés, se traslada la inscripción de su nacimiento, pero el Gobierno de Birmania niega toda responsabilidad. Al no estar reconocido por Birmania ni por Tailandia, el niño es apátrida.

Los hijos de los refugiados mauritanos que nacen en Senegal tienen derecho a ser registrados como ciudadanos senegaleses, pero algunos padres no quieren que así sea y prefieren esperar hasta poder regresar a Mauritania para inscribir allí a sus hijos.

Los hijos de madre kuwaití y padre bidun (apátridas) también son bidun. Como, en teoría, el hijo de una kuwaití divorciada o viuda puede adquirir la ciudadanía, se incentiva el divorcio por el bien del niño.

En una sesión informativa sobre la apatridia en el Congreso de Estados Unidos, se expuso el caso de una familia apátrida cuya solicitud de asilo había sido denegada. Se encerró a la hija de cinco años en una celda con su madre. Las hermanas, de ocho y catorce años, estaban detenidas juntas en otro lugar. El hijo, de quince años, quedó retenido solo. El padre estaba a cientos de kilómetros de distancia. Y la hija de tres años no estaba detenida porque era ciudadana de EE.UU.

Ser apátrida también significa no tener acceso a muchos derechos que están al



Refugees International

Apátridas
cerca de la
frontera entre
Kirguistán y
Uzbekistán.

alcance de los ciudadanos. La atención médica puede ser más difícil de obtener o más costosa para estos niños que para los demás. Por lo menos en veinte países, los menores sin certificado de nacimiento no pueden recibir vacunas de forma legal. Asimismo, es posible que los programas gubernamentales de asistencia que ofrecen atención médica a los nacionales más pobres (incluso para el SIDA/VIH) no incluyan a los niños apátridas.

Normalmente, la educación es inexistente o limitada entre los niños apátridas. A algunas familias se les dice que sus hijos sólo pueden asistir al colegio si quedan plazas después de que se hayan matriculado todos los niños de padres nacionales; algunos gobiernos opinan que ofrecer educación a los niños apátridas es demasiado caro; en otros casos, los padres deben pagar altas tasas de matrícula para que sus hijos puedan estudiar en escuelas privadas.

En Sabah, por ejemplo, los hijos de migrantes de ascendencia filipina e indonesia en cuyas partidas de nacimiento figura la expresión *orang asing* (extranjero) no pueden asistir a los colegios estatales, como tampoco pueden hacerlo si carecen de este documento. En Tailandia se supone que el Ministerio de Educación va a promulgar una normativa sobre las pruebas del nacimiento de los niños para su admisión en la escuela, con el objeto de cumplir el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño, pero no todos los niños reciben ese documento de prueba y, si no lo tienen, no pueden ir a clase. Un niño apátrida afirmó: “No quiero recoger guindillas

y cebollas en la plantación, quiero ir al colegio. Quiero llevar el uniforme de la escuela con orgullo y aprender las materias en un aula de verdad”.

Siria reconoce el derecho de los niños kurdos a la educación primaria, pero no en su lengua materna y para asistir a la escuela secundaria, deben obtener permiso de las autoridades responsables de la seguridad estatal. Los *maktoumeen* (no registrados) no reciben el diploma de educación secundaria. Un joven apátrida que logró las calificaciones más altas de su clase en el instituto vende té frente a la Universidad de Damasco, donde antes soñaba estudiar.

Normalmente no se expiden pasaportes, imprescindibles para realizar viajes internacionales, a los niños apátridas. Carecer de documentos de viaje se traduce en la imposibilidad de estudiar en el extranjero, visitar a la familia, o incluso solicitar atención médica especializada.

Si bien todo niño tiene derecho a protección estatal contra la explotación y los abusos, los apátridas no gozan de esta garantía. La falta de documentos que prueben su edad los deja desprotegidos según la legislación sobre trabajo infantil. Una niña de 13 años, que escapó de su dueño tailandés, contó: “Me vendieron por menos de 800 bahts (20 dólares) para trabajar de criada [...] Me escapé porque iban a venderme para trabajar en el mundo del sexo”. Los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley no pueden acusar a los traficantes sin tener pruebas de la edad y la identidad de las víctimas de la trata. Y no se puede

devolver a algunos niños apátridas a sus hogares sin contar con pruebas de su nacionalidad. Por otro lado, si un joven apátrida tiene problemas con la justicia y no puede probar su edad, puede ser procesado como adulto.

Recomendaciones

Todos los niños deberían tener la posibilidad de desarrollarse como ciudadanos plenos y productivos. “Queremos ser niños. Queremos disfrutar de nuestra infancia”, decía un niño apátrida. Para permitirles disfrutar de su infancia, deben adoptarse las siguientes medidas, empezando por las disposiciones de la Convención de 1961:

- Todos los Estados deben respetar el derecho de los niños a tener una nacionalidad y deben incluir en su legislación sobre ciudadanía disposiciones para evitar toda discriminación.
- Todos los niños, nacidos dentro o fuera del matrimonio, deben ser registrados en el momento de su nacimiento y, en los casos en que la nacionalidad es motivo de disputa, los Estados deben otorgar la ciudadanía al niño que, de lo contrario, sería apátrida.
- Los Estados deben proporcionar educación primaria gratuita y obligatoria a los niños y facilitar el acceso a la atención sanitaria, incluida la vacunación, para todos los infantes.
- La práctica de la detención de menores debe ser abolida.

- Los Estados deben velar por la aplicación de las leyes relativas a la edad mínima de empleo y colaborar en los esfuerzos dirigidos a prevenir el trabajo infantil, el servicio militar de los menores y la trata.
- La ONU debe prestar especial atención a las cuestiones relacionadas con los niños apátridas y tomar medidas para emplear todos los mecanismos que le brindan sus organismos en materia de derechos humanos.

Maureen Lynch (maureen@refugeesinternational.org) es defensora experta en Iniciativas para reducir los casos de apatridia y Melanie Teff (melanie@refugeesinternational.org) es defensora en Refugees International (www.refintl.org)

Los apátridas de Tailandia en Japón

Chie Komai y Fumie Azukizawa

Las dificultades que encuentran en Japón los apátridas procedentes de Tailandia muestran con crudeza que el marco internacional jurídico para su protección es inadecuado.

Desde 1990 aproximadamente, en Japón entran de forma ilegal personas procedentes de Tailandia. Pese a haber nacido y crecido en este último país, no tienen la nacionalidad tailandesa porque sus padres eran “refugiados indochinos”, que escaparon de la primera guerra de Indochina (1946-54).

Como los padres nacieron en Vietnam o Laos, cuyas legislaciones sobre nacionalidad se basan en el principio del *ius sanguinis*, deberían tener derecho a la nacionalidad de esos países. Sin embargo, muchos de los que huyeron de esas zonas durante el caos de la guerra han fallecido en Tailandia sin apenas haber compartido información con sus hijos sobre su lugar de nacimiento. Por lo tanto, es extremadamente difícil para los hijos de estos refugiados reconstruir el pasado de sus progenitores y encontrar los documentos oficiales que precisan. Además, durante la guerra y la post-guerra se perdieron muchos registros oficiales, por lo que, evidentemente, ni Vietnam ni Laos tienen constancia oficial o extraoficial del nacimiento y la existencia en Tailandia de los hijos de estos refugiados.

En estas circunstancias, es prácticamente imposible esperar que Vietnam o Laos les concedan la ciudadanía. Son apátridas *de facto*, aunque su situación apenas se diferencia de la de los apátridas *de iure*. Dicho de otro modo, para la mayoría de los hijos de los refugiados vietnamitas y laosianos resulta muy difícil probar sus vínculos con su país de origen después de que hayan pasado más de cincuenta años desde la huida de sus padres.

En Tailandia, que no ha firmado la Convención de 1951, los “refugiados

indochinos” -la mayoría de los cuales no son, de todas formas, “refugiados según la Convención”- y sus hijos tienen una libertad de movimiento muy restringida, un acceso limitado a la educación, no pueden desempeñar trabajos permanentes con sueldos justos sin la correspondiente nacionalidad y tampoco pueden ejercer muchos de sus derechos básicos. Debido a estas circunstancias, algunos deciden ir a Japón de forma ilegal para buscar trabajo. Como el gobierno tailandés no les facilita la documentación que les permitiría viajar al extranjero, pagan a intermediarios ilegales para que les proporcionen pasaportes con nombres tailandeses falsos. Sin la condición de residentes legales, viven con el miedo permanente a ser detenidos por la policía o la Oficina de Inmigración japonesa. Trabajan ilegalmente a cambio de un sueldo escaso sin acceso a la asistencia social, ni siquiera a los servicios sanitarios. Muchos creen erróneamente que si los detienen y los expulsan de Japón, podrán regresar a Tailandia a pesar de no tener la nacionalidad de su país.

En efecto, la Oficina de Inmigración detuvo a algunos de ellos, que permanecieron retenidos mientras que se emprendían los trámites de expulsión. No obstante, no se les puede deportar a Tailandia, ni a ningún otro lugar, ya que no pertenecen a ningún Estado. Sin acceso a los registros públicos de Tailandia o Laos para probar su nacionalidad, los hijos de los que huyeron no pueden demostrar que son vietnamitas o laosianos. Incluso en el caso de que estos países los aceptaran, las cosas serían muy complicadas: habiendo nacido y crecido en Tailandia, casi toda la familia ya forma parte de la sociedad

tailandesa y apenas mantienen vínculos con el exterior, si es que los tienen.

Mientras la Oficina de Inmigración japonesa se da cuenta, lentamente, de que no se les puede deportar a ningún sitio, muchos ya han estado detenidos meses o incluso años. Posteriormente, pueden seguir retenidos durante meses o años, antes de que haya alguna posibilidad de liberarlos de forma provisional, en cuyo caso, se les prohíbe trabajar, por lo que se ven forzados a violar la ley japonesa y trabajar ilegalmente para poder sobrevivir.

Tailandia modificó su ley sobre nacionalidad en 1992 para conceder la nacionalidad tailandesa a los hijos de los refugiados indochinos que la solicitaran en su territorio. No obstante, los hijos de los refugiados que han llegado a Japón de forma ilegal no pueden regresar para solicitarla y, en cualquier caso, muchos de ellos ni siquiera saben que tienen esa posibilidad, de modo que pierden su única oportunidad de adquirir una nacionalidad efectiva.

Recomendaciones

Japón debe facilitar a todos esos apátridas *de facto* un Permiso de Residencia Especial para que puedan trabajar legítimamente, percibir sueldos adecuados, acceder a los servicios sanitarios y educar a sus hijos como cabe esperar.

ACNUR debe trabajar con los gobiernos de Japón y Tailandia para ayudar a garantizar el permiso especial de residencia a corto plazo y la nacionalidad tailandesa a largo plazo.

Chie Komai (t-komai@mud.biglobe.ne.jp) y Fumie Azukizawa (f-azuki@wd5.so-net.ne.jp) son abogadas del Colegio Profesional de Yokohama en Japón.

La lucha contra la apatridia: una perspectiva gubernamental

Nicole Green y Todd Pierce

El gobierno de EE.UU. opina que la prevención de la apatridia y la protección de los apátridas debe ser una prioridad para todos los gobiernos.

La apatridia es el trasfondo de muchos problemas. Con mucha frecuencia impide que los niños reciban una educación y que sus padres trabajen legalmente; hace que las personas sean vulnerables a la explotación laboral y sexual, la trata, el arresto y la detención arbitrarios, la discriminación y otros abusos; y deniega a las familias el acceso a la

Birmania o los refugiados palestinos para constatar algunas de las consecuencias más terribles de la apatridia.

El ciudadano debe su lealtad a un Estado soberano y tiene derecho a que éste lo proteja. La ciudadanía permite establecer la identidad de las personas y de ella se desprende el fundamento de la dignidad

El problema de la apatridia no es nuevo, sino que ha estado “en la sombra”, al igual que los apátridas. Apenas se dispone de datos sobre la historia de la apatridia o de tendencias demográficas relacionadas. Las cuestiones de la ciudadanía y la nacionalidad (todas ellas vinculadas con la inmigración) pueden ser delicadas desde el punto de vista político. En los peores contextos, los gobiernos despojan a sus ciudadanos de la nacionalidad por motivos políticos, en algunos casos, sencillamente carecen de la capacidad para reconocer a sus ciudadanos de forma oficial y dispensarles documentos acreditativos y, en otros, la apatridia es consecuencia de una discriminación sistemática o de la existencia de lagunas en la legislación y en los procedimientos sobre ciudadanía. Por ejemplo, las leyes sobre ciudadanía del régimen birmano excluyen explícitamente a los rohingya y tras la muerte de varios migrantes rohingya en el mar en febrero de 2009, el régimen reiteró su postura de que ese colectivo no se encuentra entre las “razas nacionales de Birmania” oficiales.

El gobierno de EE.UU. se preocupa por la apatridia, ya que este fenómeno repercute en la estabilidad regional y en el desarrollo económico. Los diplomáticos estadounidenses actúan en pro de la prevención y resolución de situaciones de apatridia en su territorio. En Vietnam, por ejemplo, los diplomáticos estadounidenses animan al gobierno a naturalizar a casi 10.000 apátridas que habían huido de los jermes rojos de Camboya a finales de los años setenta. En 2007, el Departamento de Estado creó un apartado distinto dedicado a la apatridia en los informes por países que presenta al Congreso cada año sobre las prácticas de los derechos humanos. Los recién publicados informes para 2008 también han incluido dicho apartado con la intención de concienciar a la sociedad sobre la existencia de poblaciones apátridas, los desafíos a los que éstas se enfrentan y los avances logrados en la solución de los casos de apatridia.

A través de la diplomacia y la asistencia humanitaria, el Departamento de Estado de EE.UU. ha procurado hacer de la apatridia una cuestión prioritaria en la agenda nacional de política exterior.

atención sanitaria y les impide casarse, poseer bienes, abrir cuentas bancarias y viajar. Cuando los apátridas se desplazan, la cuestión de a qué Estado pertenecen es vital. Basta con fijarnos en la situación de los rohingya de

humana. Por el contrario, la apatridia o la falta de ciudadanía suele denegar a las personas el ejercicio de sus derechos humanos, obstaculiza la satisfacción de sus necesidades básicas y les impide participar plenamente en la sociedad.

La comunidad de hablantes de urdu de Mirpur en Dacca (Bangladesh) no disfruta de una vivienda digna; familias de entre 6 y 8 miembros se alojan y trabajan en una misma habitación. Tanto los hombres como las mujeres trabajan durante muchas horas, ellos tejen saris en una fábrica y ellas bordan en casa.



US Department of State

EE.UU. está decidido a continuar apoyando a las poblaciones apátridas y es el mayor donante de ACNUR, la agencia internacional que tiene el mandato de proteger a los apátridas.¹

En general, la legislación estadounidense es coherente con los objetivos y los principios de las dos convenciones² que abordan el problema: es decir, EE.UU. no contribuye a agravar la apatridia y sus leyes no tratan a los apátridas de forma diferente a otros extranjeros. Sin embargo, EE.UU. no es parte de esos instrumentos jurídicos internacionales porque contienen obligaciones específicas que son incompatibles con el derecho nacional. Por ejemplo, la Convención de 1961 prohíbe renunciar a la ciudadanía si ese hecho diera lugar a la apatridia; esta prohibición legal de la Convención entra en conflicto con la legislación estadounidense que reconoce, desde hace mucho tiempo, el derecho de los estadounidenses a renunciar a su nacionalidad, incluso si al hacerlo se convierten en apátridas.

No obstante, aunque no se han firmado ambas convenciones, manifestamos estar totalmente comprometidos con sus objetivos; no ser parte de ellas no merma nuestro compromiso en modo alguno.

Efectivamente, EE.UU. fomenta los objetivos políticos de las convenciones y anima a otros gobiernos a sumarse a los esfuerzos bilaterales y multilaterales para evitar que las personas se conviertan en apátridas, identificar a los que lo son y protegerlos de la explotación, la discriminación y otros abusos, además de buscar soluciones, como la naturalización, el registro de nacimientos, el reasentamiento y otras medidas que aumenten las posibilidades de obtener la ciudadanía.

Ya sea porque se les excluya deliberadamente o porque no hayan llegado a entrar en el sistema legal o administrativo, se ha descrito a los apátridas como “fantasmas legales”³. Es un placer para el gobierno de EE.UU.

respaldar la presente edición de Revista Migraciones Forzadas, que supone un esfuerzo considerable por reconocer a esas personas, dotar de voz a sus historias, crear mayor concienciación sobre las causas y las consecuencias de su condición y animar a la comunidad internacional a encontrar soluciones a su terrible situación.

Nicole W. Green (GreenNW@state.gov) es Funcionaria del Programa y Todd Pierce (PierceTJN@state.gov) es Asesor de Relaciones Públicas de la Oficina de Población, Refugiados y Migración (<http://www.state.gov/g/prml/>) del Departamento de Estado de EE.UU.

1. En el año 2008 EE.UU. aportó más de 500 millones de dólares a ACNUR. Una parte de ellos se destinó al presupuesto básico de la agencia para respaldar las actividades de protección y asistencia a las poblaciones apátridas.

2. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954), Convención para reducir los casos de apatridia (1961)

3. ACNUR The World's Stateless People: Questions & Answers (Los apátridas del mundo: preguntas y respuestas), septiembre de 2007, p. 5. Disponible (en inglés) en: <http://www.ACNUR.org/refworld/docid/47a707900.html>

Sin lugar adonde ir: ser apátrida en Israel

Oded Feller

Hasta hace unos años Israel no reconocía la existencia de apátridas en su territorio. Sin embargo, este reciente reconocimiento no ha motivado que el Estado se haga cargo de su situación precaria ni que les ofrezca soluciones adecuadas.

La legislación israelí otorga a los judíos autorización preferente y casi exclusiva para entrar en el país. El Ministro del Interior tiene muy poca autoridad para impedir que entren en el país aquellas personas que cumplen con los requisitos estipulados. Por otro lado, la ley adjudica a dicho Ministro una potestad casi ilimitada para conceder visados de entrada a todo aquél que no sea judío y no establece los criterios de concesión y denegación de los mismos. En la práctica, son contados los casos en que los ciudadanos extranjeros consiguen adquirir la residencia permanente en Israel con la autorización del Ministerio.

El resultado es una política de inmigración que vulnera los derechos humanos en general y, especialmente, el derecho a no ser discriminado por motivos de raza. Estos rígidos principios también

subyacen tras la postura que adopta Israel ante los apátridas no judíos.¹

Según la legislación israelí, los apátridas residen ilegalmente en su Estado. Corren el riesgo de ser detenidos y encarcelados por ser residentes ilegales; no tienen derecho a trabajar, ya que su situación es irregular; no pueden acceder a la sanidad pública ni a los servicios sociales; no disponen de documentos de identidad y, por tanto, no pueden conducir ni abrir cuentas bancarias y, además, tienen dificultades para contraer matrimonio; si abandonan el país, no pueden regresar a él. En la actualidad hay entre unos centenares y unos millares de apátridas que viven en Israel.

Los inmigrantes que perdieron su nacionalidad anterior

En una ocasión se detuvo y encarceló como residentes ilegales a tres personas

que tenían la ciudadanía de la antigua Unión Soviética pero que no habían adquirido la de ninguno de los Estados que se crearon tras su desaparición. Se les liberó unos meses después, cuando las autoridades constataron la imposibilidad de deportarlos a algún país. Permanecieron en Israel sin estatus legal alguno. En su respuesta a la solicitud de residencia permanente, el Ministerio del Interior israelí declaró que la condición de apátrida no constituía un principio humanitario que obligara al Estado a conceder un estatuto jurídico a alguien.

Posteriormente, el Tribunal de Asuntos Administrativos dictaminó que el Ministerio del Interior debía animar a los apátridas a solicitar ante él la formalización de su situación antes de ser detenidos, ya que la detención no tenía sentido (era imposible deportarlos, en cualquier caso). El Tribunal obligó al Ministerio a establecer un procedimiento para resolver los casos de apatridia -mediante el cual los apátridas recibirían permisos de residencia temporales- y a

definir el grado de cooperación que se esperaba de éstos con el fin de determinar si se les podía repatriar a su país de origen.

En respuesta a este dictamen, el Ministerio introdujo un procedimiento para examinar la solicitud de residencia de los apátridas, pero sólo tras detenerles. En otras palabras: para conseguir un permiso de residencia temporal, primero el apátrida tenía que pasar por la detención y el encarcelamiento para, posteriormente, iniciar un largo proceso burocrático. Durante dicho proceso también se les pedía que presentaran documentos de su país de origen, algunos o muchos de los cuales no tenían ni podían obtener. Además, el procedimiento se aplicaba explícitamente a las personas que tuvieran la nacionalidad de otro país y, por tanto, no ofrecía ninguna solución a los apátridas nacidos en Israel, como es el caso de los apátridas beduinos residentes.

Los apátridas beduinos

A consecuencia del desorganizado proceso de registro llevado a cabo durante el Mandato Británico y los primeros años del Estado de Israel y a las dificultades de los árabes beduinos para acceder a las autoridades oportunas, algunas de estas personas, residentes en la región de Negev al sur de Israel, no fueron inscritas e Israel nunca les concedió un estatus jurídico. No existe ninguna estimación oficial del total de apátridas pertenecientes a la tribu Azazma, aunque las organizaciones de derechos humanos calculan que en aquella región viven actualmente unos cientos de ellos.

El Ministro del Interior se niega a ofrecer servicios a los apátridas de la

tribu y a resolver su situación de forma sistemática. A lo largo de los años, el Ministerio ha accedido a examinar contadas solicitudes de estatuto legal de forma individual. Dicho proceso es complejo y entraña numerosos obstáculos burocráticos y elevadas tasas. Además, estos apátridas, que no disponen de documentos identificativos, deben demostrar su identidad mediante un costoso procedimiento judicial que exige contratar los servicios de un letrado, reunir testimonios, pagar tasas y gestionar un complejo proceso legal.

Apátrida desde el momento de nacer

Cuando nace un niño de padre israelí y madre extranjera cuya situación jurídica aún no se ha formalizado en Israel, el Ministerio del Interior exige una prueba de ADN para confirmar que efectivamente es el padre biológico del menor. Los padres deben correr con los gastos del procedimiento legal y la prueba de paternidad y hasta que no concluye el proceso, el menor es apátrida y no tiene derecho a recibir atención sanitaria ni a disfrutar de derechos sociales.

Los hijos de residentes permanentes en Israel que no tienen la ciudadanía (hijos de palestinos que viven en Jerusalén este, principalmente) no son reconocidos legal y automáticamente al nacer. El menor adquirirá estatus legal en Israel si nace en dicho Estado de padre o madre con residencia permanente y con centro de vida allí. Es responsabilidad de los padres presentar una solicitud para que su hijo sea reconocido como residente y demostrar dónde nació el menor y dónde radica el centro vital de los padres.

Pueden pasar meses o incluso años antes de que se procese la solicitud, debido entre otras razones, a los múltiples y exhaustivos trámites burocráticos.²

Si el niño nace fuera de Israel (en los territorios ocupados palestinos, se entiende) los padres deben solicitar la agrupación familiar para que el menor obtenga un estatuto legal en Israel. Esta solicitud está sujeta a las disposiciones de la ley que prohíben a los palestinos obtener la residencia permanente en Israel. A consecuencia de ello, en muchos casos el menor no tiene derecho a los servicios sanitarios ni sociales y lo máximo que cabe esperar es que reciba permiso para residir en Israel con su familia.

La rígida política de inmigración de Israel para con las personas que no son judías no se diferencia de la que mantiene con los apátridas. Israel debe hacerse cargo de la penosa situación de estos últimos y adoptar medidas para desarrollar soluciones adecuadas aplicando unas directrices públicas transparentes y simplificando la insidiosa burocracia que aún prevalece.

Oded Feller (oded@acri.org.il) es abogado en la Asociación pro Derechos Civiles de Israel www.acri.org.il.

1. Cualquier debate de peso sobre los apátridas de Israel debe abarcar también a los de los territorios ocupados. Sin embargo, el presente artículo se centra exclusivamente en los que viven en territorio israelí.
2. Véase Elodie Guego, "Transferencia 'pacífica' en el este de Jerusalén cercana a completarse" en el número 26 de RMF "Desplazamiento palestino: ¿un caso aparte?" (http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF26/pag26_27_26.pdf)

Beduinos protestan contra la demolición de las viviendas en el Negev.



Shabai Gold

Las tribus perdidas de Arabia

Abbas Shiblak

Resulta difícil precisar cifras sobre el número de apátridas que hay en la región árabe. La mayoría de los países de esta región no hacen público el número de sus comunidades apátridas; sin embargo, es bien sabido que se trata de una de las cifras más altas del mundo.

La exclusión y la inclusión formaron parte del proceso de formación de Estados en la región árabe que tuvo lugar inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial, cuando terminó el imperio otomano y las potencias coloniales europeas dividieron su legado. Los nuevos Estados subnacionales emergentes en Arabia afectaron a sociedades nómadas o seminómadas. Durante siglos, las grandes tribus beduinas se habían movido con sus animales sin controles ni pasos fronterizos.

No sólo no se conocían los pasaportes ni los documentos de identidad, sino tampoco los artilugios indeseables que traían hombres de ojos azules vestidos con pantalones y curiosos sombreros. Muchos recelaban del cambio y decidieron no registrarse o sencillamente no se molestaron en hacerlo, ya que su vida seguía siendo la misma. Incluso años después de que se establecieran nuevos Estados, los beduinos seguían funcionando en ellos como ciudadanos libres y plenos. Los papeles carecían del significado que tienen ahora y, en consecuencia, miles de personas no llegaron a entrar en el sistema y permanecieron indocumentadas. Las comunidades indígenas apátridas de la región del Golfo, llamadas "bidun" - que en árabe significa "sin [nacionalidad]" - son las grandes víctimas de esa evolución.

La intrusión extranjera y los conflictos armados causaron desplazamientos muy dispares y a gran escala que motivaron el crecimiento de las comunidades de apátridas. El conflicto árabe-israelí ha generado una de las mayores comunidades de apátridas del mundo actual a consecuencia del movimiento masivo de palestinos a otros Estados tras las guerras de 1948 y 1967. Conflictos más recientes como los del Líbano, Iraq, la región del Golfo, el cuerno de África y el Sáhara occidental han sido la causa del enorme incremento del desplazamiento y la apatridia, aunque a menor escala que en el caso de los palestinos.

El aumento del nacionalismo panárabe, las turbulencias políticas que han

arrasado la región en las últimas décadas y las tensiones étnicas y religiosas han acrecentado la exclusión y marginación de las minorías y el hecho de que se les despoje de su ciudadanía, como en el caso de los kurdos del Mediterráneo oriental y los chiíes de Iraq y otras zonas del este de Arabia.

El control de la nacionalidad

Una serie de leyes desfasadas que siguen regulando diversos aspectos de la ciudadanía (como la inmigración, el estatuto de los refugiados, el de las mujeres y los derechos de los niños) son las responsables, en gran medida, de generar y mantener el fenómeno de la apatridia en la región. En sus esfuerzos por hacer valer su autoridad, la mayoría de los Estados emergentes ha adoptado un concepto estricto de la ciudadanía y otras leyes restrictivas sobre la nacionalidad. En general, se considera que la ciudadanía, otorgada por el jefe de gobierno, no es un derecho fundamental y, en la mayoría de los casos, no existe ningún mecanismo judicial para impugnar la orden ejecutiva que priva a una persona o a un grupo de su ciudadanía.

La mayor parte de los países de esta región establecieron criterios rígidos de concesión de la nacionalidad, basados únicamente en el principio de *ius sanguinis* por línea masculina (marido o padre). Por lo tanto, los niños heredan la apatridia de los padres apátridas. En la mayoría de esos países, las mujeres carecen del derecho a transmitir su nacionalidad, si la tienen, a los hijos apátridas. Además, la mayoría de aquéllos no son parte de la Convención de 1951 sobre los Refugiados, ni de las Convenciones de 1954 y 1961 sobre el Estatuto de los Apátridas.

Así pues, en estos países no se puede otorgar la ciudadanía a los inmigrantes ni a los refugiados. La naturalización de los extranjeros y ciudadanos de otras naciones árabes está prohibida por la ley o bien está muy restringida y depende de la potestad de los gobernantes, sin que se apliquen criterios transparentes.

Incluso en los casos en que estos países han suscrito algunas de las convenciones internacionales pertinentes o han incluido otras disposiciones en su legislación nacional, sigue siendo enorme la distancia que separa lo que dicta la ley y su aplicación. Quizá el ejemplo más llamativo sea la persistente ignorancia del derecho del menor a tener una ciudadanía en la mayoría de esos Estados, aun siendo todos parte de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Aunque desconocido, un alto número de apátridas *de facto* han visto cómo las autoridades de su país les denegaban el pasaporte o la posibilidad de viajar debido a sus actividades políticas o en defensa de los derechos humanos. Existen pruebas que señalan que se trata de un fenómeno extendido en la mayoría de los Estados árabes. Es habitual que no se permita renovar el pasaporte a los oponentes políticos que viven en el extranjero (y tampoco a sus familiares, por lo general).

A diferencia de lo que sucede en las democracias liberales, donde los derechos sociales y económicos se derivan de la residencia más que de la nacionalidad, en la mayoría de los países en desarrollo y, por supuesto, en la región árabe, la nacionalidad es la llave para disfrutar de otros derechos. Ser apátrida repercute de forma negativa en todos los aspectos de la vida de una persona, como en el derecho a la libertad de circulación, a trabajar, a acceder a los servicios públicos, a poseer bienes inmuebles, a obtener un permiso de conducir, a registrar un matrimonio, nacimiento y defunción o, en ocasiones, a tener cualquier documento de identidad. Las comunidades desfavorecidas pueden ser un factor de desestabilización en cualquier sociedad, que puede ocasionar conflictos mayores entre Estados, como ha quedado patente en el caso de los palestinos y los saharauis o de los chiíes deportados de Iraq.

Los palestinos, los kurdos, los bidun y los saharauis

En términos generales, las principales comunidades apátridas de la zona (los palestinos, los bidun de Arabia, los kurdos de Siria y los saharauis que siguen viviendo en el exilio en Argelia) son apátridas *de iure*.

Casi la mitad de los aproximadamente 10 millones de palestinos que existen son apátridas que poseen documentos de viaje y que viven, sobre todo, en los territorios de la franja de Gaza y Cisjordania, controlados por la Autoridad Palestina (AP), y en otros países del este de Arabia. Mientras no exista un Estado palestino de pleno derecho, esa población seguirá siendo apátrida según el derecho internacional. UNRWA (la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo) se constituyó especialmente para velar por dicha comunidad apátrida. Por ello, hace tiempo que se la considera fuera del mandato de ACNUR, que no figura en la lista de comunidades de apátridas del mundo y que no se incluye en el sistema de protección internacional para refugiados y apátridas.

Sin embargo, la comunidad internacional es cada vez más consciente de la necesidad de reconocer la apatridia de los refugiados palestinos y de incluirlos en el sistema de

protección internacional. En los últimos años, ACNUR ha dado un paso en esta dirección al incluir bajo su protección a los palestinos titulares de documentos de viaje que se encuentran fuera del ámbito de actuación de la UNRWA (Jordania, zonas de la AP, Siria y Líbano).

En la actualidad, hay al menos 500.000 bidun apátridas en los Estados del Golfo, incluida Arabia Saudí. El mayor grupo se encuentra en Kuwait, pese a que más de 100.000 huyeron de allí durante la invasión iraquí en 1991 y que, después, las autoridades kuwaitíes bloquearon su retorno. La seguridad (que significa, en gran medida, la seguridad de las familias dirigentes), el deseo de conservar la riqueza nacional entre la escasa población de esos países productores de petróleo y, en algunos casos, el interés de mantener el equilibrio demográfico a favor de las familias dirigentes y en detrimento de otros grupos religiosos o nacionales siguen siendo los factores ocultos tras la inclusión y la exclusión en la mayoría de esos países.

El aumento del nacionalismo bajo el mando de los baatistas en Siria hizo que

se privara de su nacionalidad a miles de kurdos (cuya población se calcula que era de 200.000 a 250.000 personas) en la década de los sesenta. La mayoría de ellos sigue sin tener nacionalidad aunque hace poco los funcionarios sirios insinuaron que se solucionaría el problema. La tensión étnica y religiosa que surgió tras la guerra entre Irán e Iraq en la década de los ochenta causó un desplazamiento masivo, deportaciones y la privación de la nacionalidad a 600.000 kurdos y chiíes iraquíes. Tras la caída

extranjeros que hayan servido al país. No obstante, son muy pocos los apátridas que van a beneficiarse de estas nuevas leyes, dirigidas a los ricos y a los poderosos. Otros países de la zona han emprendido acciones para reducir el número de apátridas bidun (descritos oficialmente como los "indocumentados"), pero muchos de ellos no podrán cumplir los restrictivos requisitos impuestos. Egipto y Marruecos están intentando imitar a Túnez otorgando la nacionalidad de la madre a los niños apátridas. Sin embargo, se trata de un proceso lento que no llega a poner fin a la terrible situación de la generación actual de las comunidades apátridas.

La inercia de la burocracia y el hecho de que la facultad de decidir sobre los asuntos relativos a la ciudadanía recaiga en el poder ejecutivo y no en los tribunales, impiden que se apliquen muchos cambios en la legislación. Esta situación se da sobre todo en Egipto, donde se calcula que el número de hijos

apátridas de madres egipcias es superior a 250.000. Hace poco, los Emiratos Árabes Unidos tomaron medidas para resolver el prolongado problema de sus residentes "indocumentados", aunque queda por ver cuántos se beneficiarán de ellas debido a la falta de transparencia y a la imposibilidad de que los jueces revisen la decisión de las autoridades. Todavía no existe ningún indicio que apunte a que Kuwait quiera cambiar su forma de hacer las cosas ni seguir las nuevas tendencias pese a sus antiguas promesas en ese sentido.

Asimismo, la opinión generalizada coincide en que, sin un Estado palestino de pleno derecho y sin paz ni estabilidad en las zonas de conflicto de la región, el desplazamiento y la apatridia seguirán extendiéndose, causando más miseria y desestabilización en la región y poniendo en peligro la paz mundial.

Abbas Shibliak (ashib44@tiscali.co.uk) es investigador asociado en el Centro de Estudios sobre Refugiados <http://www.rsc.ox.ac.uk>



Mustafa Osso aboga por la devolución de la ciudadanía a una familia kurda en Siria. Según los funcionarios, unos 300.000 kurdos que residen en Siria han perdido o nunca han tenido la ciudadanía del país en el que viven.

del antiguo régimen en el año 2003, se permitió regresar a la mayoría de ellos pero, en la alta tensión sectaria que se vive en la actualidad, no está claro cuántos han recuperado su nacionalidad.

Miles de refugiados indocumentados se dispersaron por los países vecinos huyendo de los conflictos armados en el cuerno de África y Sudán en las tres últimas décadas. No se sabe cuántos saharauís siguen sin tener nacionalidad alguna, de los 160.000 que, según los cálculos, viven en la frontera entre Marruecos y Argelia.

El futuro

Algunos Estados árabes han empezado a darse cuenta de que necesitan reblandecer sus restrictivas leyes sobre nacionalidad, dado que su situación actual no sólo es poco realista en un mundo plural que está experimentando cambios vertiginosos, sino que también es antidemocrática en esencia y vulnera los derechos humanos básicos. Arabia Saudita, como otros países del Golfo, ha incorporado disposiciones especiales en su legislación para permitir la naturalización de los profesionales

Madagascar

Algunos miembros de la comunidad karana de origen indopakistaní y de otras minorías son apátridas en Madagascar porque la ley de nacionalidad adoptada en 1960, en el momento de la independencia del país, definía como ciudadanos a los nacidos de padre malgache, excluyendo por tanto de la ciudadanía a las personas de otros orígenes. Asimismo, los niños nacidos de padre extranjero y madre malgache sólo obtendrían la ciudadanía si la solicitan antes de alcanzar la mayoría de edad.

En 2005, unos pocos descendientes de los inmigrantes que llegaron a la isla en el siglo XIX solicitaron la nacionalidad francesa a esta antigua potencia colonial, tras cejar en sus esfuerzos por obtener la nacionalidad malgache. Madagascar fue colonia francesa hasta 1960 y la normativa gala establece que los originarios de una antigua colonia francesa pueden adquirir, bajo ciertas circunstancias, nacionalidad francesa. A algunos se les admitió su demanda, aunque muchos perdieron esa oportunidad de solicitar la naturalización. En la actualidad, estas personas aún no tienen nacionalidad alguna.

El Sáhara Occidental

Cuando en 1976 España se retiró del Sáhara Occidental de forma repentina, muchos de los saharauis de la que era su colonia se convirtieron en apátridas, dado que el nuevo Estado aún no se había constituido de forma adecuada. Tanto los que se quedaron en el Sáhara Occidental, como los que más tarde se convirtieron en refugiados de Argelia (actualmente unos 90.000) son las víctimas, en este sentido, de un proceso de descolonización fallido donde no existe la posibilidad de reclamar el derecho de ciudadanía a ningún país, ni siquiera al propio, que aún se encuentra en la Lista de las Naciones Unidas de Territorios No Autónomos (<http://www.un.org/spanish/descolonizacion/folleto/UN/Spage2.html>). Aunque ha habido casos en los que se ha concedido la residencia española a algunos saharauis apátridas, la situación de éstos con respecto a España no está clara en la legislación internacional y quizá algunos de ellos tengan derecho a la nacionalidad española. Marruecos considera a muchos de ellos nacionales de su país, pero el papel de este Estado en el Sáhara Occidental es controvertido.



Campo de refugiados saharauis, Argelia.

Reino Unido

Aunque en el Reino Unido la mayoría de los solicitantes de asilo están inscritos y, por tanto, tienen derecho a percibir ciertas ayudas, la situación de aquellos a quienes se les deniega la solicitud es distinta. Algunos son apátridas *de facto* en muchos aspectos: al carecer de documentación, no pueden utilizar su nacionalidad de forma efectiva y no gozan de protección alguna de su Estado de origen, pero tampoco pueden abandonar el Reino Unido. No tienen derecho a recibir asistencia social y no pueden acceder a derechos y servicios que son esenciales para el desarrollo social y personal en un país postindustrial como el Reino Unido. Algunos pueden disfrutar de vivienda y atención sanitaria de forma indirecta (por ejemplo, si viven con sus hijos o hermanos menores de edad), pero otros dependen de las asociaciones benéficas y del buen corazón de sus amigos, médicos y profesores. Viven en un limbo jurídico que puede afectar gravemente a su salud mental y dañar su identidad personal. "A veces me siento sola y pienso para mis adentros: hasta los animales están mejor que nosotros." (Entrevista con una mujer de unos veinte años de edad, año 2007).

Información facilitada por Miguel Otero Iglesias. Los datos se basan en un proyecto financiado por la Fundación Rothschild Europe y el Programa de Becas de la Fundación Ford para el estudio y la prevención del antisemitismo, el racismo y la xenofobia en Europa

Ucrania

Tras la desintegración de la URSS, algunos supervivientes y descendientes de los 250.000 tártaros de Crimea perseguidos por Stalin en 1944 y deportados a Asia Central, sufrieron situaciones de apatridia o de riesgo al volver a su originaria península de Crimea (Ucrania). Por ejemplo, se dieron casos de apatridia entre aquellos tártaros que abandonaron Asia Central sin adquirir la nacionalidad de ninguno de los nuevos Estados independientes y tras haber sobrepasado también el plazo de 1991 para obtener la nacionalidad ucraniana en virtud de su periodo de residencia. Posteriormente, estas personas tuvieron dificultades para naturalizarse.

Con el asesoramiento técnico de ACNUR, el gobierno de la reciente Ucrania independiente instauró nuevas leyes que favorecieron la reintegración y han ido desentrañando gradualmente ese complejo entramado burocrático que no sólo afectaba a Ucrania, sino también a la legislación de los Estados donde los tártaros de Crimea habían residido antes de regresar a dicho país. El acuerdo alcanzado en 1999 entre Ucrania y Uzbekistán (adonde se había deportado a la mayoría de los tártaros de Crimea) facilitaba el cambio de nacionalidad y, por tanto, contribuía a erradicar la apatridia y a la reintegración legal de los retornados en Ucrania. En el año 2004 casi todos los tártaros de Crimea que habían regresado tenían la ciudadanía ucraniana, pero aún siguen produciéndose nuevos retornos.



Un tártaro de Crimea muestra su pasaporte ucraniano en la oficina de la ONG Assistance en Crimea. 2005.



1



2



5



6



8



9



3



4



7



10

Gente de ninguna parte

Ya sea a consecuencia de los conflictos armados, de la modificación de fronteras o de la manipulación de las leyes e instrumentos que administran la sociedad moderna, los apátridas no son deseados ni bienvenidos y quedan excluidos de la sociedad por fuerzas ajenas a su control. No sólo forman parte del grupo de personas más desprotegidas y marginadas del mundo, sino también de las más invisibles.

Dar a conocer el rostro, la historia y el sufrimiento real de los apátridas aporta valiosas pruebas documentales de las consecuencias humanas de su compleja y a menudo mal entendida situación. Y lo que es más importante, añade una dimensión visual y humana a las comunidades jurídica, humanitaria y de defensa de los derechos humanos, en su esfuerzo por combatir la apatridia y dar una voz a los que no suelen tenerla.

Fotografías de Greg Constantine. Parte del proyecto actual "Gente de ninguna parte (Nowhere People)".

Greg Constantine (greg@gregconstantine.com) es un reportero gráfico establecido en el sudeste de Asia que ha recibido diversos galardones. Desde principios de 2006, trabaja en un proyecto de larga duración denominado "Gente de ninguna parte (Nowhere People)" que documenta el sufrimiento de los apátridas del mundo. www.gregconstantine.com

1. Ancianos nubios en Kenia: "La política y el acceso a los recursos, e incluso al empleo, se basan en cálculos étnicos, al igual que las adjudicaciones de recursos para el desarrollo de las comunidades, como en el caso de las escuelas y la educación; todo esto depende de la clara identificación como parte de la comunidad keniana. Sentirse siempre discriminado o que constantemente se nos recuerde que procedemos de Sudán no es muy positivo para los jóvenes que están creciendo y que quieren sentir que pertenecen a este país".
2. Bohje, un hombre de la casta dalit del sur de Nepal, transporta leña en Dhodhana para venderla en los mercados de Lahan. "Sin ciudadanía no puedo tener pasaporte; sin pasaporte, no puedo viajar al extranjero ni trabajar en Qatar, los Emiratos Árabes Unidos o Malasia, como hacen otros muchos nepalíes. Tampoco puedo enviar dinero a casa para ayudar a mi familia".
3. Unos 30.000 niños de Sabah (Malasia) son apátridas. Muchos no tienen identificación, por lo que no pueden matricularse en las escuelas malasias. Privados del acceso a la educación, muchos se ven obligados a trabajar a una edad muy temprana. Unos jóvenes filipinos empujan carretas de madera en el mercado de pescado de Safma, Kota Kinabalu.
4. Un dalit y su nieto descansan por la mañana. La familia del abuelo ha vivido en la región de Terai (Nepal) durante más de cinco generaciones y, sin embargo, él sigue sin ser ciudadano nepalí.
5. Unos jóvenes biharis se reúnen en el campo de Talab en Dacca (Bangladesh). Los biharis de Bangladesh consideran que este país es su hogar y creen que es esencial que se les reconozcan y concedan los mismos derechos que a todos los ciudadanos bangladeshíes.
6. Mujeres dalit en una aldea del sur de Nepal. Ninguna de ellas tiene ciudadanía nepalí. "Sin ciudadanía no podemos presentar ante los tribunales ninguna causa que tenga que ver con nuestros derechos y la violencia contra las mujeres. Aquí en Nepal, las mujeres ni siquiera somos personas de segunda clase. Si tuviéramos una ciudadanía, podríamos luchar por nuestros derechos. Si tuviéramos la ciudadanía, podríamos estar orgullosas de ser nepalíes, pero no la tenemos y no nos sentimos como tales".
7. La aldea donde viven esta mujer dalit y su hijo estaba demasiado alejada como para que la unidad móvil nepalí de ciudadanía les visitara en 2007. Muchos de los habitantes de la aldea, que se desplazaron tarde a la ciudad para inscribirse, fueron rechazados por los funcionarios locales. Ninguna de las mujeres de la aldea tiene ciudadanía nepalí y ningún niño tiene certificado de nacimiento.
8. Un barrio deprimido de Telipok, a 40 kilómetros de Kota Kinabalu en Sabah (Malasia), lleno de niños apátridas. Conseguir documentación es una ardua tarea. Los niños que la tienen pueden asistir a escuelas privadas y a algunas escuelas públicas de educación primaria; quienes no la tienen no pueden acceder a la mayoría de programas públicos.
9. Tras la requisita de sus tierras y al no poder dejar el pueblo para buscar trabajo, estos hombres pensaron que no tenían más alternativa que abandonar Birmania y marcharse a Bangladesh. "Como no tenemos ninguna nacionalidad, no tenemos derecho a considerar ningún lugar como nuestro hogar. No podemos vivir en paz porque carecemos de nacionalidad. En Birmania dicen que somos de Bangladesh. Cuando venimos a Bangladesh, dicen que somos de Birmania. La gente considera que no existimos". Zafar, 30 años.
10. Un hombre de 60 años en el campo de Pat Godam, en la ciudad de Mymensingh (Bangladesh), sostiene una foto suya de cuando tenía 19 años. "Mi familia tenía 41 acres de tierra. Nos trasladamos al campo cuando el gobierno de Bangladesh nos la requisó. En 1971 nos lo quitaron todo".

Detenidos en un limbo legal

Katherine Perks y Jarlath Clifford

Entre las muchas violaciones de los derechos humanos que sufren los apátridas, la que menos atención ha recibido es la del derecho a no ser detenidos de forma arbitraria. La magnitud y la escala del problema apenas se conocen.

Cada vez son más frecuentes en todo el mundo las restricciones físicas, e incluso las detenciones prolongadas o indefinidas, de los que carecen de nacionalidad efectiva.¹ Si analizamos previamente las investigaciones realizadas veremos que prácticamente todos los apátridas, no importa el tipo, corren el riesgo de ser detenidos de forma arbitraria. Al no disfrutar de los derechos que tiene un ciudadano, los apátridas corren mayor riesgo de sufrir discriminaciones en la administración de justicia, acoso y detenciones arbitrarias. Uno de los problemas habituales que experimentan los apátridas (y también los desplazados internos) es la falta de documentos, que les expone en mayor medida a la violación de sus derechos.

Apenas existe información sobre el sufrimiento de los apátridas detenidos en su país de residencia habitual: las investigaciones señalan que este desconocimiento no se debe únicamente a que, por su naturaleza, a menudo los apátridas están “escondidos”: también se da porque la atención internacional que se les ha prestado ha sido escasa. Al parecer, los estudios sobre los derechos humanos casi nunca consideran la apatridia como factor cuando se habla de detenidos concretos en el propio país de origen o de residencia habitual.

Cada vez disponemos de más información que indica que los apátridas que son migrantes, refugiados o solicitantes de asilo son extremadamente vulnerables a la detención arbitraria y a otras formas de restricción, como la detención y el confinamiento en campos cerrados para refugiados y desplazados. El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria ha concluido que “el análisis directo de las estadísticas revela que, en algunos países, la cifra de no ciudadanos que se hallan en detención administrativa supera el número de prisioneros o detenidos condenados, que han cometido un delito o son sospechosos de haberlo cometido”.² Se desconoce el número de apátridas que son víctimas de tales prácticas, a quienes

se detiene, junto a otros no ciudadanos, por motivos administrativos, mientras se determina su situación jurídica o están “pendientes de expulsión” conforme a la normativa de inmigración.

Detención arbitraria

Aunque la detención administrativa de los solicitantes de asilo y los inmigrantes irregulares no está prohibida de forma expresa por el derecho internacional, puede equivaler a una detención arbitraria si no es absolutamente necesaria dadas las circunstancias. ACNUR y otros organismos han elaborado algunas directrices sobre posibles alternativas a la detención.³ Incluso pese a que en un principio no se prohíba la detención, ésta puede llegar a ser arbitraria si se tiene en cuenta su duración.

Además, los debates sobre la legalidad de la detención de los apátridas, ya sean *de iure* o *de facto*, deben discurrir siguiendo el principio fundamental de la igualdad, lo cual no requiere, necesariamente, un trato idéntico, sino más bien un trato diferente según las necesidades y circunstancias particulares de cada persona. Para cumplir este principio, el primer paso consistiría en establecer un procedimiento adecuado para determinar una situación jurídica que permita clasificar a los apátridas como una categoría de personas con necesidades de protección únicas. Aunque la detención prolongada o indefinida de apátridas *de iure* y *de facto* ha llegado a los tribunales en muchos países, raras veces se trata el problema de la discriminación.

La situación de los apátridas difiere sobremedida de la de otros no ciudadanos. Por ejemplo, los apátridas *de iure* pueden estar detenidos durante largo tiempo mientras se determina su estatuto o situación jurídica, debido a los retrasos que suelen producirse al intentar demostrar que no son nacionales de ningún Estado. Mayor preocupación suscita la falta de protección a la que se enfrentan los apátridas no refugiados que están detenidos, una cuestión que, hasta la fecha, apenas ha llamado la atención si se compara con

la que se ha dado a la detención de los refugiados y los solicitantes de asilo.

Cuando el apátrida es refugiado, no puede sufrir penalización alguna por entrar en el país o residir de forma ilegal.⁴ Los apátridas que no lo son no gozan de esa protección según la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y, por lo tanto, aumenta el riesgo de que sean detenidos por violar las leyes de inmigración.

La mayoría de los apátridas *de iure* que necesitan protección internacional no son refugiados y no tienen derecho a asilo. En muchos países, los apátridas no refugiados que no pueden residir legalmente están sujetos a su expulsión y pueden ser detenidos hasta el momento de su deportación. Cuando se detiene o se restringe a un apátrida *de iure* “pendiente de deportación” porque se le ha denegado el asilo o se considera que no puede quedarse legalmente, por lo general no se le puede expulsar porque a) sin nacionalidad, no existe un Estado al que pueda ser “expulsado” y b) su país de residencia habitual no admite su vuelta. Así pues, ya que la deportación suele ser imposible, lo que debería ser una detención a corto plazo hasta el momento de la expulsión, se convierte en una detención a largo plazo o incluso indefinida mientras los funcionarios intentan convencer a otro país de que acepte al apátrida. En los países sin límite de detención, los apátridas corren el riesgo real de permanecer detenidos indefinidamente.

Un claro ejemplo de este riesgo es el caso de Ahmed Ali Al-Kateb, un palestino apátrida que fue detenido administrativamente como ciudadano ilegal en Australia en diciembre de 2000. Tras denegarle su solicitud de asilo, no había motivos legales que le permitieran quedarse en Australia y ningún país quería acogerlo, por lo que permaneció detenido hasta abril de 2003 cuando fue liberado, con algunas condiciones, por el Tribunal Federal. En 2004, el Tribunal Superior de Australia falló que, de hecho, no habría sido ilícito detenerlo indefinidamente. Tras la gran presión que ejercieron los grupos defensores de los derechos humanos, en mayo de 2005 el Gobierno introdujo un “visado puente con expulsión

pendiente”, de aplicación a todos los detenidos cuya expulsión no fuera viable en ese momento de forma razonable y que hubieran cooperado plenamente en los esfuerzos por ser deportados.

La apatridia *de facto*

Las personas que son apátridas *de facto* carecen de nacionalidad efectiva y no se hallan bajo la protección del país en el que estén, ni del país de su nacionalidad jurídica. Además, también se les puede detener y pueden encontrarse en un limbo legal parecido a consecuencia de circunstancias prácticas, humanitarias o jurídicas diversas, por ejemplo, en los casos en que la deportación violaría el principio de no devolución; cuando el país de origen se niega a emitir documentos de identidad o a cooperar en la readmisión de sus nacionales (lo que impide que termine el procedimiento de deportación); cuando, como en el caso de Somalia, el Estado de origen no funciona; o cuando faltan medios seguros para transportar a los apátridas al país de origen.

Un solicitante de asilo procedente de Argelia al que se le denegó su solicitud estuvo 16 meses detenido por principios

inmigratorios en el Reino Unido. Tras los primeros cinco meses detenido, las autoridades argelinas notificaron al gobierno británico que los intentos por establecer su identidad no habían dado frutos, pese a lo cual, y aunque esta persona había cooperado en los esfuerzos por devolverlo a Argelia, permaneció retenido otros 11 meses. No quedó en libertad hasta que el Tribunal Superior dictó que su detención era ilícita dada su duración y la “total incertidumbre sobre cuándo acabará todo y será deportado”.

Aunque existe una clara distinción jurídica entre los apátridas *de iure* y los *de facto*, en la práctica se detiene y restringe a ambos grupos. ACNUR y otros afirman que los apátridas no deben ser detenidos por el mero hecho de serlo. Si no hay otra alternativa a la detención, debería especificarse su duración máxima y debería estar basada sólo en criterios estrictos y bien definidos. Es hora de traducir este principio en normas internacionales y nacionales claras y de ponerlo en práctica.

Katherine Perks (katherine.perks@equalrightstrust.org) es investigadora

jurídica y Jarlath Clifford (jarlath.clifford@equalrightstrust.org) es letrado en The Equal Rights Trust (http://www.equalrightstrust.org/).

1. Informe de ACNUR sobre cuestiones de Apatridia y Detención, 27 de noviembre de 1997 <http://www.acnur.org/refworld/docid/4410638fc.html>
2. Informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, Informe anual de 2007, <http://www.unhcr.ch/huridocda/huridocda.nsf/FramePage/Arbitrary+Sp?OpenDocument>
3. ACNUR, Alternativas a la Detención de Solicitantes de Asilo y Refugiados, abril de 2006. <http://www.acnur.org/refworld/docid/4472e8b84.html>
4. Convención de 1951 sobre los Refugiados.

The Equal Rights Trust está documentando la detención y la restricción física de los apátridas en el mundo entero y está elaborando una estrategia de reivindicación basada en el carácter universal de los principios de los derechos humanos. El proyecto identificará casos en los que los apátridas estén detenidos o limitados de cualquier otro modo, debido, por lo menos en parte, al hecho de ser apátridas. Los autores agradecen cualquier información que se les pueda facilitar de casos particulares de apátridas que se encuentren detenidos.

Desplazados romaníes de Kosovo y derechos de propiedad

Jose-Maria Arraiza y Linda Öhman

La ausencia de derechos de propiedad garantizados acrecienta el riesgo de apatridia entre los desplazados kosovares de la etnia roma establecidos en Montenegro.

El 17 de febrero de 2008, la declaración de independencia de Kosovo planteó la cuestión de la apatridia entre los desplazados procedentes del nuevo Estado. Se sospecha que muchos romaníes, ashkalíes y egipcios que abandonaron Kosovo no se han inscrito como residentes en Montenegro.¹ La carencia de documentación personal y de inscripciones y escrituras de propiedad exacerba la situación e incrementa la probabilidad de que continúen siendo apátridas. Según Amnistía Internacional, son 4.300 las personas que viven en un “limbo legal” en Montenegro.² En agosto de 2008, ACNUR publicó un informe en el que apuntaba que aproximadamente un 46% de los romaníes que abandonaron Kosovo y se instalaron en los alrededores de la capital

montenegrina, Podgorica, no pueden demostrar su residencia oficial en Kosovo ni cumplen con los requisitos necesarios para obtener la ciudadanía montenegrina, por lo que probablemente queden relegados a la condición de apátridas.

Antes del conflicto armado kosovar, muchas familias romaníes vivían en ‘mahalas’ (o barrios) formados por viviendas que se transmitían de generación en generación. Por diversos motivos (entre los que cabe mencionar la inexistencia de registros de sucesiones, la construcción ilegal, ignorada por el gobierno municipal yugoslavo, o sencillamente, la falta de señas oficiales), nunca estuvieron claros los derechos que la ley reconoce sobre estas viviendas.

El derecho a la protección

Una persona que abandona un asentamiento irregular en un estado de reciente creación para cruzar la frontera goza de ciertos derechos que protegen su ciudadanía en virtud de la legislación internacional. Además del derecho a tener una nacionalidad y la prohibición de privar a una persona de ella, en especial por motivos discriminatorios, la Convención Europea sobre Nacionalidad del Consejo de Europa (1997)³ también considera el problema de la sucesión de los Estados. En los casos en que se crea uno nuevo, la concesión o la denegación de la nacionalidad debe tener en cuenta, según la Convención, a) la vinculación “genuina y efectiva” con el Estado, b) la residencia habitual de la persona, c) sus deseos y d) su lugar de origen.

La carencia de bienes o la imposibilidad de presentar cédulas catastrales,

contratos certificados, escrituras de sucesión u otros documentos sobre la propiedad, y el problema básico de no disponer de documentos personales del registro civil, aumentan la probabilidad de que los desplazados no obtengan una nacionalidad.

La Constitución de Kosovo y su Ley de Ciudadanía establecen los requisitos para obtener la nacionalidad: todas aquellas personas que, a fecha de 1 de enero de 1998, fueran ciudadanos de la República Federal de Yugoslavia y residieran de forma habitual en Kosovo pueden inscribirse como nacionales.

Sin embargo, los romaníes desplazados fuera de la frontera quizá tengan dificultades para demostrarlo. Además, los que abandonaron Kosovo antes de aquella fecha tendrán que solicitar la naturalización, para la que se requiere haber residido cinco años en este territorio. Se exige de este requisito a aquella persona que pueda demostrar que forma parte o descende de la "diáspora kosovar", definida en términos amplios como aquel grupo de personas que han mantenido "estrechos vínculos familiares y económicos con Kosovo". Pero sin títulos de propiedad ni documentos de registro civil es difícil demostrarlo.

Para que se pueda solicitar la nacionalidad, la Ley de Ciudadanía de Montenegro también exige cinco años de residencia a las personas procedentes de una de las repúblicas constituyentes de la antigua Yugoslavia. Como sucedía en el caso

anterior, muchos desplazados romaníes de Kosovo no disponen de documentos personales de registro civil, ni de pruebas que demuestren su residencia habitual.

Se podrían resolver ambos problemas si las autoridades públicas, tanto de Kosovo como de Montenegro, adoptaran las medidas oportunas a fin de a) regularizar la situación de la vivienda y las propiedades de los romaníes desplazados y b) garantizar y promover su inscripción civil.

Los derechos sobre la propiedad y la vivienda

Sería más fácil demostrar la residencia habitual si se protegieran de forma adecuada los derechos de propiedad. Tras décadas de asentamientos irregulares y con el impacto de los conflictos armados, el caos se ha instalado en el ámbito de la propiedad, situación que desespera a las organizaciones en pro de los derechos humanos, a las oficinas de asesoramiento jurídico y a las bien intencionadas agencias internacionales. En Kosovo, la ya desaparecida Dirección de Vivienda y Propiedad y la posterior

Agencia de la Propiedad de Kosovo (mecanismos ambos responsables de resolver las demandas sobre los bienes inmuebles generadas por el conflicto) fueron diseñadas para desalojar a los ocupantes ilegales de las viviendas y confirmar la titularidad de los inmuebles ocupados. Sin embargo, no se crearon para ofrecer soluciones adecuadas



ACNUR/Dz Demic



ACNUR/C Cazuro

Desplazados romaníes de Kosovo en el campo Konic 1, en las afueras de Podgorica (Montenegro).

(indemnizaciones o reconstrucción de viviendas, por ejemplo) en los casos en que se destruyeron los asentamientos informales no registrados y sus habitantes quedaron desplazados.

Por eso, mientras que todos los desplazados tienen, al amparo de los principios internacionales, el derecho a regresar a su hogar y a recuperar sus pertenencias o a que se les indemnice por ellas⁴, los romaníes desplazados no han podido ejercer estos derechos sin documentación adecuada ni títulos de propiedad inscritos. Los desplazados se encuentran a merced del oportunismo político de la administración local. En la mayoría de los casos, esto significa que no regresan a su hogar ni perciben indemnización alguna, lo cual redundará en su situación de segregación.

Un ejemplo de victimización

El 'mahala' de Rudeš, un empobrecido "asentamiento irregular" en las afueras de Istok, fue destruido en 1999. Todos sus habitantes huyeron a la vecina Montenegro.⁵ Irónicamente, fue la administración de Naciones Unidas quien bloqueó todo intento de las autoridades municipales de regularizar



Asentamiento en la ribera del río en Berane, uno de los muchos que existen en Montenegro, de carácter formal e informal, para albergar a personas de origen serbio y a minorías roma, ashkali y egipcia que huyeron de su hogar en la vecina Kosovo entre 1999 y 2000.

débiles son los principios internacionales cuando se contrastan con la cruda realidad, caracterizada por la política étnica y una clara tendencia a segregar a la etnia roma. Mientras tanto, las víctimas de los desplazamientos arbitrarios permanecen en los campos de Kosovo o de Montenegro sin que se les garanticen sus derechos de propiedad y sin tener oportunidades de futuro inmediatas.

Recomendaciones

Hasta la fecha, los esfuerzos por garantizar los derechos inmobiliarios a la etnia roma de Kosovo han demostrado ser poco efectivos, lo cual ha agravado un problema acuciante: la existencia de una población apátrida, incapaz de retornar y de disfrutar de los derechos económicos, sociales y culturales básicos. La ausencia de documentación sobre la propiedad no sólo obstaculiza su derecho a retornar y les impide disfrutar de sus bienes, sino que también dificulta el demostrar la residencia habitual y el ejercicio de su derecho a nacionalizarse en alguno de los Estados balcánicos de reciente creación.

Para acabar con el aumento de los casos de apatridia, las

autoridades gubernamentales deben intervenir rápidamente con el apoyo de las organizaciones internacionales y los líderes de la sociedad civil.

- Las estrategias y los planes de actuación deben tener en cuenta la situación particular de los romaníes desplazados (que no pueden demostrar la titularidad de sus bienes inmuebles), conceder adjudicaciones o regularizaciones no discriminatorias, y llevar a cabo ordenamientos urbanos y programas de viviendas en su lugar de origen, preferentemente.
- Los programas de inscripción civil deben ir acompañados de actividades informativas para garantizar que los romaníes desplazados sepan cómo registrar sus propiedades.

- La comunidad de romaníes desplazados debe disponer de centros de asesoramiento jurídico. Deben simplificarse los procedimientos burocráticos y se debe ofrecer asistencia a la hora de realizar trámites administrativos que se prolongan en el tiempo.
- La comunidad internacional debe seguir colaborando con el poder judicial nacional para garantizar mayor transparencia y responsabilidad, sobre todo en los casos que afectan a los desprotegidos romaníes.
- Los líderes romaníes deben mantener el contacto con los desplazados. Si conocen las repercusiones de la apatridia, es probable que intenten resolver su situación de manera más activa.
- Deben revisarse la legislación y las prácticas nacionales para evitar la discriminación directa o indirecta contra la comunidad roma desplazada al obtener la nacionalidad.
- Las instituciones nacionales e internacionales deben proteger sin discriminación alguna el derecho de las personas de etnia roma a regresar al hogar y a la restitución de la vivienda y las propiedades.

José María Arraiza (carraiza@yahoo.es) ha sido asesor de la OSCE en materia de vivienda y derechos a la propiedad (www.osce.org). Linda Öhman (lindaohman@gmail.com) ha trabajado en Kosovo en el ámbito de los derechos humanos y en la actualidad desempeña su labor en la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE.

Las opiniones de este artículo son personales y no reflejan la posición oficial de la OSCE.

1. El presente artículo se refiere a la etnia roma, ashkali y egipcia bajo la denominación común de etnia roma.

2. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR66/001/2008/en/29999c36-6e1e-11dd-8e5e-43ea85d15a69/eur660012008eng.html>.

3. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/166.htm>. (disponible en inglés y francés)

4. Por ejemplo, conforme a los Principios Pinheiro. Véase http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF25/RMF25_52_53.pdf

5. Los asentamientos irregulares son, según la Declaración sobre Asentamientos Irregulares del Pacto de Estabilidad firmado en Viena (2004), "asentamientos humanos, que por diversos motivos no cumplen los requisitos para su reconocimiento jurídico (y se han construido sin respetar los procedimientos formales de titularidad y transferencia de propiedad ni la normativa sobre construcción y planificación urbanística) [...]".

6. Sólo seis familias de las 70 desplazadas a Montenegro han aceptado su reubicación a una zona agrícola aislada en Serbobranë (Istok).

la situación inmobiliaria de la aldea para fomentar el retorno y la reconstrucción, ya que estaba preocupada por la reacción que podría provocar un monasterio ortodoxo serbio de las cercanías ante el retorno de los antiguos habitantes de etnia roma. Entre tanto, el municipio había utilizado una parte del antiguo poblado como cementerio musulmán, por lo que ofreció a los desplazados romaníes la posibilidad de ocupar una zona aislada cercana, donde ningún residente pudiera quejarse por tener de vecinos a familias romaníes.⁶ Este hecho refleja una actitud tristemente palpable hacia la comunidad roma, por la que se les considera ciudadanos de segunda clase. Casi nunca se pone en entredicho el derecho de los desplazados serbios o albaneses a regresar a su lugar de origen. Esta situación demuestra cuán

Los romaníes apátridas en Macedonia

Joanne van Selm

Muchas personas de etnia roma tienen que lidiar con la discriminación y los prejuicios tanto de grupos privados como de gobiernos nacionales.

Los romaníes son un grupo de población minoritario que vive principalmente en Europa Central y del Este, los Balcanes y Anatolia occidental, y que no suele estar integrado en las sociedades locales. Para ellos, resulta especialmente difícil inscribirse como ciudadanos y obtener documentación.

Macedonia¹, como otros Estados que obtuvieron su independencia tras la disolución de Yugoslavia, la Unión Soviética y Checoslovaquia, tuvo que decidir a quién conceder la ciudadanía y ha adaptado su legislación a lo largo del tiempo. Es difícil calcular el número de romaníes apátridas que viven en el país, incluyendo población romaní de larga duración; en el censo de 2002 se contabilizaron 53.879 romaníes, pero las estimaciones reales oscilan entre los 180.000 y los 200.000, cifra a la que habría de sumársele unas 5.000 personas

más que huyeron de Kosovo y Serbia en 1999 y no han podido regresar.

Existen cuatro cuestiones concretas relativas al acceso de los apátridas romaníes a la ciudadanía macedonia: su elegibilidad conforme a la ley; incertidumbres políticas en general, relativas al gobierno; el acceso a la documentación y, por último, los proyectos de organismos donantes para reducir la apatridia. El acceso a la documentación personal y la no discriminación son piezas clave de la Década de la Inclusión Romaní, 2005-2015² promovida por organizaciones que operan en la región, como la OSCE.

Elegibilidad e incertidumbres políticas

La normativa inicial sobre elegibilidad, establecida en 1991, ofrecía a todas las personas registradas en Macedonia un año para solicitar la ciudadanía. Se

debían cumplir ciertos requisitos, entre ellos, probar la autosuficiencia económica y haber residido legalmente en Macedonia al menos 15 años sin interrupción. Independientemente del origen étnico o de la provincia de la antigua Yugoslavia de procedencia, en 1991 se podía llegar a ser macedonio si se había residido largo tiempo en la República.

Las personas que vivían en Macedonia y que no solicitaron la ciudadanía en el plazo de un año eran consideradas como extranjeras y tuvieron que someterse al largo procedimiento establecido en la ley de naturalización de 1992. En la práctica, este proceso resultó ser

especialmente arduo para los miembros de las minorías étnicas. Los romaníes, en concreto, no podían demostrar la autosuficiencia económica requerida, ni presentar los documentos que probaran su inscripción y residencia, aún cuando hubiesen permanecido en Macedonia el tiempo estipulado –situación en la que no se encontraban muchos de ellos–.

Una ley transitoria de 2002 suavizó los estrictos criterios de la ley de 1992 y facilitó el acceso a la ciudadanía a muchos miembros de las minorías étnicas, especialmente a los apátridas residentes de larga duración en Macedonia. En 2004, una enmienda a la ley redujo el periodo de residencia requerido a ocho años, acortándolo a seis años para los refugiados y los apátridas reconocidos.

Las negociaciones con la Comisión Europea sobre la obtención de visados y la readmisión –“de los residentes sin autorización”³– han obligado a Macedonia a afrontar el problema de los residentes apátridas de larga duración. No obstante, para ello se ve obligada a hacer frente a la complejidad de su situación geopolítica, con sus vecinos Kosovo y Serbia, así como a todos los “acontecimientos” de la población indocumentada – incluyendo migraciones, nacimientos, matrimonios y fallecimientos– desde 1991. Se teme que algunas de las medidas que pretenden resolver la apatridia fomenten los movimientos poblacionales y hagan de Macedonia un país atractivo para determinadas personas que emplearan medios fraudulentos para certificar periodos de residencia más prolongados que los reales. Estos factores podrían alterar el frágil equilibrio étnico del país y provocar escaladas de tensión y de delincuencia organizada.

Documentación

La ausencia de documentos que demuestren los periodos de residencia prolongados representa un problema grave entre los romaníes. Incluso en los casos en los cuales los nacimientos y matrimonios fueron inscritos, puede que los interesados no obtuvieran los documentos que los acreditaran o que los hubieran perdido. Entre los motivos que

Taller de fabricación de fieltro en Skopje para las refugiadas romaníes de Kosovo organizado por ACNUR y la Asociación de Artesanos de Macedonia. Forma parte de un programa a largo plazo del Alto Comisionado para que las refugiadas de la Antigua República Yugoslava de Macedonia adquieran destrezas que les permitan mantenerse y reducir su dependencia de la ayuda humanitaria.



ACNUR/A Galic

provocan esta no-inscripción y la falta de documentación personal se encuentran el desconocimiento de la importancia y las ventajas del registro, así como el coste que éste supone. También influye el poco interés en contactar con las autoridades nacionales y locales, quiénes suelen discriminar a los romaníes.

Un permiso de residencia, por ejemplo, cuesta unos 20 €, mientras que la inscripción de nacimiento cuesta 2,75 € (5,25 € si se realiza transcurridos dos meses o más desde el nacimiento). Aunque quizá no parezcan cantidades excesivas, para los desempleados de un país donde el salario medio ronda los 270 € al mes (y se calcula que más del 75% de los romaníes está en desempleo), pueden ser prohibitivas. Por todos estos motivos, las ONG locales y los donantes han observado que, una vez que se informa a las personas sobre las ventajas de la inscripción, especialmente cuando éstas quieren dar a luz en un hospital, por ejemplo, solicitan el registro, así como la obtención de los documentos apropiados.

Programas de las ONG

Mientras perdura el problema de la apatridia y la ausencia de inscripciones, algunos donantes, como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la American Bar Association, el Comité Sueco de Helsinki y ACNUR, patrocinan o han patrocinado diversos programas y proyectos gestionados por ONG macedonias. Estos proyectos florecieron en el periodo 2004-2006, cuando el artículo 14 de la enmienda de 2004 a la Ley de Ciudadanía ofrecía un margen de dos años para que se registraran determinadas personas. 5.571 personas solicitaron la naturalización en este programa temporal, de las cuales 476 carecen de "ciudadanía efectiva" y tienen pendiente su decisión, 4.754 han recibido la ciudadanía y 341 solicitudes han sido rechazadas. Entre 2004 y 2006, la American Bar Association formó al personal de más de 100 ONG para que ayudaran a los romaníes con la inscripción y documentación necesaria para su solicitud de ciudadanía.⁴

A los donantes les interesa asegurarse de que las ONG macedonias, que suelen ser minúsculas y dependen totalmente de la financiación exterior, no tengan la tentación de acuciar el problema; por ejemplo, confundiendo cifras, ralentizando

casos particulares con el fin de seguir percibiendo fondos por cada persona atendida o asistiendo a los clientes "dos veces" para recibir doble financiación por parte de los donantes. Parece que algunos donantes piensan que se están dando situaciones así. Si tal es el caso, seguramente los propios donantes no sean del todo inocentes, ya que hasta la fecha ha habido poca o ninguna coordinación entre ellos y tampoco han rendido cuentas de su actividad. Sean cuales sean los problemas, es evidente que muchas personas se han beneficiado de estos proyectos y han podido conseguir sus documentos y acceder a sus derechos, incluyendo el de ciudadanía.

Mientras que los proyectos desarrollados entre 2004 y 2006 se centraban en ayudar a presentar la solicitud de ciudadanía,



Actividades del Día Mundial del Refugiado en junio de 2008. El signo de la "protección" formado por jóvenes refugiados de etnia roma, actualmente alojados en el municipio de Suto Orizari, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

en 2008 se han dedicado especialmente a obtener documentación. Por ejemplo, ARKA, una ONG gestionada por romaníes,⁵ recibe fondos del Comité Sueco de Helsinki para ayudar a las personas a adquirir los documentos relativos a su inscripción de las autoridades de todos los territorios de los Balcanes o incluso de lugares más lejanos, como es el caso de quienes nacieron en países de la UE mientras sus padres se encontraban allí como trabajadores migrantes temporales. ARKA ha colaborado con ONG en Kosovo (Civil Rights Programme⁶) y Serbia (Praxis⁷). En 2006, esta ONG ayudó a 803 personas a obtener su documentación; el 25% correspondía a certificados de ciudadanía y un poco más del 29% a partidas de nacimiento. En algunos casos,

ARKA descubrió que los problemas particulares con la documentación se resolvían por mediación personal con las autoridades y no por los canales oficiales; y todo ello sin tener en cuenta las divergencias municipales existentes en los requisitos y procedimientos para obtener documentos personales.

ARKA constituye un buen ejemplo de ONG macedonia que realiza proyectos similares para diversos donantes, no sólo el Comité Sueco de Helsinki, sino también el Instituto para las Comunidades Sostenibles de USAID. Hasta principios de 2008, también formaba parte de la Red Jurídica financiada por ACNUR para ayudar a solicitantes de asilo, refugiados y, principalmente, a romaníes que solicitaban la naturalización.

Los donantes de diversos sectores señalan que la sociedad civil en Macedonia es eficiente en la ejecución de proyectos prácticos, como los mencionados, pero poco eficaz a la hora de presionar para modificar las políticas gubernamentales y la legislación, especialmente en el ámbito nacional. Para alcanzar el éxito hay que ejercer más presión, tanto en la esfera nacional como la internacional.

Joanne van Selm (jvanselm@gmail.com) es investigadora independiente. El presente artículo se elaboró mediante un contrato con el Instituto de Migración y Estudios Étnicos de la Universidad de Ámsterdam. La autora quisiera expresar su agradecimiento especial a Tilde Berggren del Comité Sueco de Helsinki (<http://shc.mediaonweb.org/en/1/>).

1. La denominación constitucional de Macedonia es República de Macedonia. A raíz de una disputa con Grecia sobre el uso de esta designación, pese a que ésta se ha aceptado en más de 120 países, no se utiliza oficialmente en el ámbito internacional. En los foros internacionales, como las Naciones Unidas, se usa el nombre "Ex República Yugoslava de Macedonia". Para simplificar, en el presente artículo se emplea "Macedonia" para designar a este país.

2. Esta Década representa un compromiso político por parte de los gobiernos de Europa central y suroriental por mejorar la situación socioeconómica y la inclusión social de los romaníes dentro de un marco regional. Se centra en la educación, el empleo, la salud y la vivienda, y encomienda a los gobiernos que tengan en cuenta otros temas clave, como la pobreza, la discriminación y la integración de las cuestiones de género (<http://www.romadecade.org/>)

3. Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0007:0024:ES:PDF>

4. http://www.abanet.org/rol/programs/resource_human_rights.html#roma

5. <http://www.arka.org.mk>

6. <http://www.crpkosovo.org>

7. <http://www.praxis.org.yu>

Recordar a los olvidados y proteger a los desprotegidos

Gábor Gyulai

Además de los esfuerzos para prevenir y reducir la apatridia, los Estados también deben establecer un mecanismo de identificación y protección de los apátridas.

Los apátridas son víctima de una grave violación de los derechos humanos: se les priva del vínculo protector entre el Estado y sus ciudadanos. Aun así, la apatridia es un problema olvidado en Europa, al igual que en el resto del mundo. Los

obligación de los Estados de proteger a los apátridas está anclada de forma inequívoca en el derecho internacional. No obstante, en la práctica, con frecuencia estos instrumentos no son eficaces o ni siquiera conocidos por los funcionarios

que tienen la obligación de aplicarlos. Por lo tanto, la formación constituye un requisito previo clave para mejorar el alcance de la protección.

En el contexto de la Unión Europea (seis de sus Estados miembros¹ ni siquiera son parte de la Convención de 1954), podrían aplicarse con mayor eficacia los instrumentos internacionales pertinentes incluyendo la protección de los apátridas en el ámbito de actuación de la política europea común sobre asilo. Si bien en la actualidad apenas existe voluntad política para progresar en este aspecto, por lo menos un Estado miembro (Hungría)

está promoviendo la propuesta, bastante pionera,² en respuesta al Libro Verde de la Comisión Europea sobre el futuro sistema europeo común de asilo.³ Si la iniciativa diera sus frutos, se redactaría una directiva sobre la apatridia que reuniera los principios y obligara de forma vinculante a los Estados miembros a establecer un régimen protector para los apátridas (no refugiados) basado en las buenas prácticas ya existentes.

2. Visibilidad

Por lo general, los apátridas son invisibles y, a diferencia de lo que sucede con los solicitantes de asilo, no existen estadísticas fiables sobre cifras. La gran

mayoría de los Estados miembros de la UE carecen de procedimientos especiales para identificarlos y protegerlos y, más bien, tratan el problema como cuestión marginal dentro del marco de los procedimientos sobre asilo e inmigración, que no suelen ser adecuados para evitarlo. Dos Estados miembros (España y Hungría) cuentan con disposiciones legislativas específicas que regulan de forma explícita los procedimientos para determinar la apatridia. Además, contemplan un estatuto específicamente de apatridia.

La experiencia demuestra que reflejar la apatridia de forma individual en las estadísticas y en la legislación y definir un estatuto de protección específico contribuyen, en gran medida, a concienciar más sobre la magnitud del fenómeno y a mejorar los mecanismos de protección, al adaptarlos a las necesidades reales.

3. Identificación

En la mayoría de los Estados miembros de la UE, la apatridia ocupa un lugar secundario en los procedimientos de asilo y no existen directrices de actuación específicas. Además, en algunos países no se contempla en absoluto la cuestión. Las prácticas de España y Hungría demuestran que la creación de un procedimiento individual de determinación de la apatridia, regulado por unas disposiciones legislativas detalladas, no sólo protege mucho mejor, sino que también facilita la tarea de evaluar quién es apátrida y quién no.

A menudo los apátridas *de facto* no pueden ser expulsados de un país, pero tampoco reúnen los requisitos que les darían derecho a ser protegidos. Por eso, también interesa a los Estados incluir la apatridia *de facto* en su mecanismo de identificación a fin de evitar que se cree un limbo legal y aparezcan los riesgos sociales que dicha situación puede acarrear. No obstante, se precisan conocimientos específicos y, por lo tanto, es importante establecer en el seno de las autoridades que se ocupan del asilo una unidad especial con formación especializada que se encargue de determinar los casos de apatridia.



Alrededor de 4.000 personas se encuentran en situación irregular en Eslovenia. En la imagen, Aljia Berisha con su bebé en brazos, ha luchado ante los tribunales para obtener la residencia legal.

sistemas de protección son escasos y no aportan soluciones adecuadas ni duraderas. El presente artículo define un modelo de cinco pasos que permite a los Estados europeos construir un mecanismo de protección de los apátridas fundamentado en los derechos.

1. Concienciación

La obligación jurídica de los Estados de proteger a los apátridas deriva de fuentes directas (instrumentos internacionales específicos sobre apatridia), fuentes indirectas (instrumentos internacionales que articulan el derecho a la nacionalidad) y el derecho indicativo (recomendaciones no vinculantes sobre la apatridia). La

En este proceso, es evidente que no cabe esperar que las autoridades verifiquen que un solicitante determinado no puede reclamar la nacionalidad de ningún país del mundo. En consecuencia, la legislación sobre la apatridia debe precisar cuáles son los países que hay que considerar a la hora de probar la ciudadanía del solicitante (como el país de nacimiento, el de residencia anterior o el de residencia de los familiares). Debería exigirse un grado de prueba indulgente a la hora de determinar la apatridia: se podría emplear, por ejemplo, la expresión “sustanciar la apatridia” en lugar de “probarla” (de forma similar a la determinación del estatuto de refugiado). Además, el solicitante y las autoridades estatales deberían compartir la carga de la prueba. La principal obligación del solicitante en el procedimiento debería ser cooperar con las autoridades, y no proporcionar todas las pruebas necesarias.

4. Estatuto de protección

Uno de los objetivos clave del futuro sistema europeo común de asilo es lograr una situación jurídica y social uniforme para los refugiados y los beneficiarios de la protección subsidiaria.

La legislación de algunos países de la UE contiene disposiciones específicas sobre la categoría de apátrida, pero incluso en ellos, los derechos que dimanarían de dicho estatuto son menores que los otorgados a los refugiados (a pesar de que las dos convenciones pertinentes contienen una lista prácticamente idéntica de las obligaciones mínimas y recomendaciones para mejorar su situación). Sin embargo, en algunos Estados miembros, los apátridas pueden disponer de formas de protección complementarias, como la “estancia tolerada” o un permiso de residencia por motivos humanitarios. El hecho de que no sean expulsables supone el motivo de su protección, y no su condición de apátridas *per se*, lo cual no llega ni de lejos al parámetro establecido por la Convención de 1954.

Al formular el estatuto de protección para los apátridas, hay que tener en cuenta lo siguiente:

- Los refugiados y los apátridas presentan necesidades de protección similares, ya que ambos carecen de protección estatal válida y efectiva. Si se aplica esta lógica y se reflejan las grandes semejanzas entre las dos convenciones pertinentes, no hay motivo para que el estatuto

jurídico y social de los apátridas difiera del de los refugiados.

- La apatridia es un fenómeno de larga duración: una vez que se ha perdido la nacionalidad, probablemente no se recupere en un plazo de tiempo razonable. Mientras que los refugiados suelen albergar la esperanza de poder regresar algún día a su país, los migrantes forzados apátridas normalmente no pueden adquirir la ciudadanía de su anterior país de residencia. Por lo tanto, las características jurídicas y sociales del estatuto del apátrida deben garantizar una viabilidad a largo plazo en el país de acogida. Debe fomentarse la integración facilitando, por ejemplo, el acceso al mercado laboral, a las prestaciones sociales, a la educación pública y a los programas sobre la materia. Ofrecer un estatuto de protección de segunda categoría (determinado únicamente por motivos humanitarios o por no ser expulsables) puede llevar fácilmente a la exclusión social, y a desplazamientos secundarios poco convenientes entre distintos países de acogida.

5. Una solución duradera

En el caso de los apátridas sólo existe una solución duradera: adquirir una nueva nacionalidad. Los criterios para la naturalización varían entre los países europeos. Los Estados miembros de la UE, en general, han adoptado disposiciones legales específicas para evitar la apatridia en el momento del nacimiento o con posterioridad a él; sin embargo, parecen reacios a establecer normas de naturalización que den preferencia a los apátridas, a pesar de que la Convención de 1997 sobre Nacionalidad del Consejo de Europa requiere de forma inequívoca que los Estados faciliten el acceso a la ciudadanía a los apátridas que residan de forma legal y habitual en su territorio.⁴

Se ha reconocido en numerosas ocasiones que reducir los casos de apatridia es de interés común para la comunidad internacional. En vista de este hecho y de la naturaleza persistente de la apatridia, los Estados deben adoptar un planteamiento más abierto al determinar normas específicas sobre el otorgamiento de su ciudadanía a los apátridas como, por ejemplo, un periodo de residencia mucho más corto antes de presentar la solicitud.

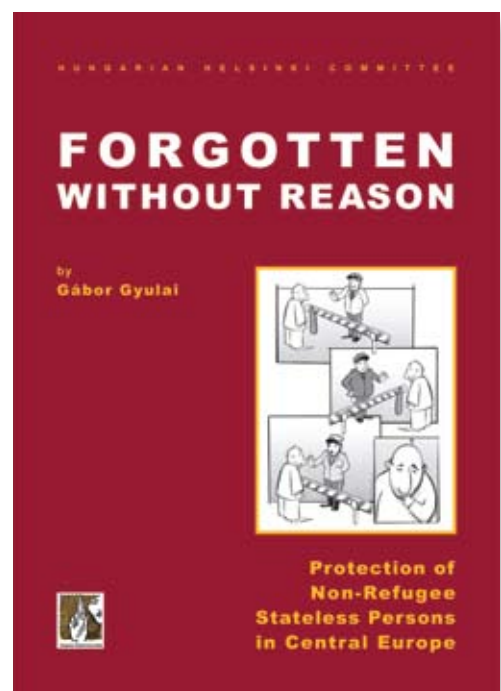
¿Qué hay que hacer?

Para establecer un régimen europeo eficaz de protección del apátrida habrá que esforzarse en concienciar y mejorar el conocimiento de las obligaciones jurídicas y de las buenas prácticas actuales. Después de cincuenta años de olvido, es hora de que todos los Estados miembros de la UE respalden la propuesta del Gobierno de Hungría para integrar la apatridia en la protección internacional de la Unión y reconozcan que es indispensable mejorar significativamente y armonizar esta cuestión para crear un sistema europeo común de asilo fundamentado en los derechos.

Gábor Gyulai (gabor.gyulai@helsinki.hu) trabaja como coordinador de programas y formador en el Comité Húngaro de Helsinki <http://www.helsinki.hu>.

1. Bulgaria, Chipre, Estonia, Malta, Polonia y Portugal.
2. http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/member_states/hungary_en.pdf, p. 11.
3. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2007/com2007_0301es01.pdf (último acceso el 20 de septiembre de 2008).
4. Convención de 1997 sobre Nacionalidad del Consejo de Europa, artículo 4 (4) (g)

*Véase también: G. Gyulai, *Forgotten without Reason: Protection of Non-Refugee Stateless Persons in Central Europe (Olvidados sin motivo: la protección de los apátridas no refugiados en centroeuropa)*, Comité Húngaro de Helsinki, 2007 <http://www.ACNUR.org/refworld/publisher,HHC,,,497475802,0.html> (disponible en inglés)*



La apatridia y el derecho a la ciudadanía

Matthew J Gibney

El principio que motiva la mayoría de los debates sobre la apatridia es el de que todo el mundo debe gozar del derecho a una nacionalidad.

En un mundo en el que todos los seres humanos deben vivir en el territorio de una u otra nación, el derecho a la nacionalidad es un principio jurídico fundamental. Gozar de ella nos abre la puerta a otros derechos; Hannah Arendt consideraba la apatridia, no por casualidad, la carencia del “derecho a tener derechos”. Sin una ciudadanía o nacionalidad se priva a la persona de sus derechos fundamentales y, sobre todo, del derecho fundamental a estar en un lugar del mundo donde nuestras opiniones cuenten y nuestras acciones tengan valor.¹

Para que toda persona goce de su derecho legítimo a la nacionalidad, debe existir un Estado que tenga la obligación de facilitarla. Los apátridas no suelen ser personas ambulantes y desarraigadas que se desplazan sin objeto alguno por el mundo, sino que suelen establecerse en sociedades concretas, si bien no se les reconoce jurídicamente ni se les protege de forma adecuada como residentes. La principal injusticia que padecen no es, pues, que no encuentren Estado alguno que les conceda una nacionalidad, sino que el Estado que debería concedérsela no lo hace por diversos motivos.

¿En virtud de qué debe una persona tener el derecho a reclamar la nacionalidad a un Estado concreto? O, invirtiendo la pregunta, ¿a quién deben los Estados conceder la nacionalidad? Voy a tratar esta cuestión en su aspecto moral, más que como un problema de la legislación internacional o municipal. Esta perspectiva moral tiene valor porque aspira a arrojar luz sobre las reformas que serían recomendables en la legislación para que ésta reflejara nuestras concepciones (a veces implícitas) de lo que es justo.

Aunque la cuestión de quién tiene derecho a la nacionalidad suscita implicaciones obvias para los apátridas *de facto* y *de iure*, también guarda

relación con los que cabría denominar “residentes precarios”, es decir, los muchos millones de “no ciudadanos”, como los migrantes indocumentados, que viven en Estados en los que no tienen derecho a permanecer. Aunque no carecen de nacionalidad, el día a día de estos hombres, mujeres y niños a menudo se caracteriza por la incapacidad de recurrir siquiera a la protección del Estado para ver colmados sus derechos básicos. La posibilidad de ser deportados y su situación irregular les impiden gozar de un estatus social y político efectivo en la sociedad donde viven y trabajan.

Los problemas morales relacionados con las prácticas actuales

Casi el 98% de la población mundial ha adquirido la nacionalidad de que disfruta en este momento bien porque asumió la de uno de sus progenitores o la de ambos, o bien porque asumió la del Estado en que nació. Aunque la mayoría de Estados también prevén procedimientos (muy divergentes entre sí) para adquirir la nacionalidad por naturalización, el mayor condicionante de la nacionalidad que tendremos el resto de la vida es, en general, dónde y de quién nacemos.

El modo en que los Estados asignan la nacionalidad actualmente plantea diversas reservas morales desde distintos puntos de vista. En primer lugar, los diferentes usos e interpretaciones que hacen los Estados de los principios de adquisición de la nacionalidad, así como las disposiciones sobre la pérdida de la misma, pueden motivar la apatridia. Los obstáculos a la hora de demostrar el parentesco o el lugar de nacimiento y los conflictos de ley entre Estados pueden ocasionar que ninguna nación reconozca a una persona como ciudadano suyo. Además, las leyes de *ius sanguinis* más estrictas pueden trasladar la misma situación a los hijos de padres apátridas.

En segundo lugar, al asignar la ciudadanía desde el nacimiento también se provocan, de forma aleatoria, grandes desigualdades en las posibilidades que cada uno tendrá en la vida. Si uno nace ciudadano de Suecia, ha ganado el primer premio en la lotería de la vida: una esperanza de vida de 78 años con atención desde la cuna hasta la muerte en un Estado próspero y estable. Si, por el contrario, uno nace en Liberia, quizá no viva más allá de los 48 años, debido a la inestabilidad de una sociedad sacudida por intensos conflictos civiles. Dados los férreos controles migratorios de los países ricos y las pocas posibilidades de conseguir la ciudadanía por naturalización, es difícil contradecir a Joseph Carens cuando afirma que “la ciudadanía en el mundo moderno es muy parecida al estatus feudal del medievo. Se asigna por nacimiento; en gran parte, ni la voluntad ni los esfuerzos de nadie podrán cambiarla y repercute profundamente en la vida de la persona”.²

En tercer lugar, los principios de *ius soli* y *ius sanguinis* ignoran otros aspectos morales importantes de la ciudadanía. Veamos el caso de Robert Jovicic, que fue deportado a Serbia por el Gobierno australiano en 2004. Jovicic era residente permanente en el país austral (aunque no tenía la nacionalidad) y había sido condenado en diversas ocasiones a lo largo de los años por delitos relacionados con el consumo de drogas. En muchos aspectos, fue un ejemplo de la política del Gobierno, que deportaba a los ciudadanos extranjeros condenados por delitos, aunque su deportación despertó fuertes protestas que finalmente forzaron al Gobierno a facilitar su regreso. ¿Cuál fue el motivo de tanta indignación? Antes de ser deportado, Jovicic había vivido en Australia unos 36 años. Llegó a dicho país con sus padres cuando tenía dos años; no hablaba ni entendía serbio, ni mantenía vínculo social alguno con el país balcánico. Como proclamó el portavoz de inmigración de la oposición: “Aunque [...] [Jovicic] no ha sido un

ejemplo para nuestra comunidad, es innegable que su situación es responsabilidad de Australia”.

Este ejemplo sugiere que nuestra noción de quién es “miembro” de un Estado desde el punto de vista moral quizá no se reduce al nacimiento y a los principios discrecionales de naturalización. La idea de que Jovicic era australiano desde el punto de vista moral parecía desprenderse de sus años de residencia continuada en ese país y, por tanto, a pesar de su nacionalidad oficial, Serbia no podía considerarse su Estado. Sus años de residencia se antepusieron incluso a su nefasta contribución a la sociedad australiana. Cabría afirmar que Jovicic era ciudadano australiano por *ius domicile*, es decir, en virtud de su residencia real.

El caso de Jovicic no es aislado. Muchos Estados aceptan que se aplica un trato y unos derechos diferentes a las personas que, sin tener la ciudadanía, han residido en un país determinado muchos años. Los miembros de la Unión Europea, por ejemplo, han aprobado recientemente una directiva que describe un estatuto especial para estas personas.

La obligación del Estado de conceder la ciudadanía

¿Qué podemos concluir de este principio de *ius domicile*? Los recientes debates políticos nos ofrecen tres modos distintos de entender sus fundamentos morales. Desde un punto de vista que subrayaría la idea de elección, como en el caso del liberalismo cosmopolita, se debería acoger a cualquiera que decidiera vivir en un Estado. En concreto, esta perspectiva reconocería el derecho moral de las personas a residir donde quisieran. A primera vista, el principio de elección parece contradecir el concepto mismo de ciudadanía: la apertura de las fronteras del mundo parecería eliminar de la ciudadanía su papel jurídico diferenciador de los derechos de las personas. Pero esto no es así. El principio de elección es coherente con las formas del federalismo cosmopolita que pretenden ofrecer derechos distintos a los que son ciudadanos y a los que no lo son. Por ejemplo, en el Estado federal de Estados Unidos los ciudadanos (y los no ciudadanos con permiso legal) pueden desplazarse libremente por el país y, sin embargo, los cincuenta estados que lo conforman tienen diversos requisitos de residencia que deben cumplirse antes de solicitar ayudas locales. Cabría

imaginarse un planteamiento similar en el ámbito global. Podría darse una libertad de movimiento internacional junto con los requisitos de residencia de un Estado concreto para reclamar todos los derechos vinculados a la ciudadanía, incluso el derecho al voto.

El segundo principio sería el de sometimiento. A este respecto, todas las personas que viven o están sometidas a la legislación de un Estado particular deben pertenecer al mismo. Esta idea es habitual tanto en los planteamientos democráticos radicales como en los más liberales y tradicionales. La idea subyacente es que cualquier Estado que gobierne a un grupo de personas es legítimo en tanto que éstas acepten su mando. Las decisiones de aquél sólo serán legítimas si se consulta a los afectados y éstos participan en el proceso de decisión. Este principio ha estado tradicionalmente presente en el pensamiento democrático y liberal. El Estado que se niega a ofrecer el derecho a la participación política a las personas que gobierna no es, pues, una democracia sino una tiranía. Cualquiera que viviera en el territorio del Estado debería disfrutar de su ciudadanía y los derechos inherentes a ella. En un régimen democrático legítimo, se debería acoger a las personas no por su casual lugar de nacimiento, sino en virtud de las fronteras del poder.

El tercer y último principio es el de la inclusión social. Desde esta perspectiva, adoptada por algunos europeístas, el Estado debería acoger a cualquier persona que tuviera un interés especial en el desarrollo y evolución de ese país concreto. Este principio tiende a subrayar el papel de hombres y mujeres como agentes sociales y económicos. La prueba determinante es la profundidad de las raíces sociales y económicas de cada uno en una comunidad política concreta. Estas raíces vinculan el bienestar del individuo al bien común.³ La idea de la inclusión social está implícita en la mayoría de los procesos extraordinarios de regularización de inmigrantes ilegales residentes o solicitantes de asilo de larga duración: muchos procesos de amnistía están motivados por la idea de que el Estado debe reconocer que los migrantes establecidos en él durante algunos años merecen un estatus oficial, especialmente si no han cometido delitos. El principio de inclusión social exige un paralelismo entre la realidad social de las personas y su situación legal.

Todos estos principios de acogimiento van más allá de la idea de la nacionalidad en virtud del lugar de nacimiento o de la naturalización discrecional. Pero en algunos aspectos, también ofrecen respuestas más o menos contradictorias. La idea de sometimiento, por ejemplo, parece más integradora que la de inclusión social, ya que parece aplicarse en el momento en que un no ciudadano pone el pie en el territorio del Estado.

Cuestiones pendientes

Otros aspectos siguen sin resolverse. Si los extranjeros tienen derecho a la ciudadanía, ¿cuáles son sus obligaciones? ¿Puede el hecho de entrar ilegalmente en un Estado afectar a la obligación de éste de conceder la ciudadanía? Por último, si la ciudadanía se viera determinada por la inclusión social o el sometimiento, ¿podría la no residencia en un Estado conllevar la pérdida de la misma (por ejemplo en caso de pasar un largo periodo de tiempo en otro país)?

En la práctica, la actitud de los Estados ante los problemas de ciudadanía se verá conformada en mayor medida por la dinámica política, los intereses nacionales y el control de la migración que por la idea de la justicia. Pero al demostrar los problemas que subyacen a los planteamientos actuales, el sufrimiento de los apátridas supone un poderoso aliciente práctico y moral para cuestionarse aspectos relacionados con la ciudadanía, que serán probablemente más importantes en los años venideros.

Matthew Gibney (matthew.gibney@qeh.ox.ac.uk) es Profesor e Investigador Universitario en Política y Migraciones Forzadas en el Centro de Estudios sobre Refugiados (<http://www.rsc.ox.ac.uk>) de la Universidad de Oxford.

1. Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (Los orígenes del totalitarismo), pp. 296-297

2. Joseph H. Carens 'Migration and Morality' ("Migración y moralidad"), en B. Barry y R. Goodin (editores), *Free movement* (Libertad de movimiento), Harvester Wheatsheaf, 1992, p. 26.

3. Bauböck, Rainer (2005), 'Changing Meanings and Practices of Citizenship' ("Cambiar el significado y las prácticas sobre ciudadanía"), *PS: Political Science and Politics* (PS: política y ciencias políticas), vol. 28, n.º 4, pp. 667-669.

ACNUR y la determinación individual de la condición de refugiado

Richard Stainsby

La determinación de la condición de refugiado es un primer e importante paso a la hora de ofrecer protección internacional a quienes la necesitan y constituye una de las funciones centrales de ACNUR.

Puede reconocerse a un refugiado como tal de forma colectiva y a primera vista (*prima facie*) o de forma individual. A la gran mayoría de los refugiados del mundo se les considera como tales al valorar a primera vista las condiciones que se dan en su país de origen y que dieron pie a la huida. No obstante, el presente artículo se centra en la individual Determinación de la Condición de Refugiado (RSD, por sus siglas en inglés).

El procedimiento RSD individual se utiliza sobre todo en casos de flujos mixtos, en los que es necesario distinguir a los refugiados de otros migrantes. Pueden llevarlo a cabo los Estados o ACNUR. Sin embargo, es preferible que lo realicen los primeros, puesto que son los gobiernos los responsables de garantizar que los refugiados reciban en su territorio un trato acorde con las normas internacionales, con la supervisión de ACNUR, según prevé su mandato de proteger. 102 de los 146 países signatarios de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 han establecido procedimientos nacionales para tal fin.

En los casos en que los Estados no se han adherido a los instrumentos internacionales sobre el refugiado, ni han implantado procedimientos nacionales efectivos, ACNUR puede intervenir para realizar RSD individuales. Así, el Alto Comisionado puede determinar si los solicitantes de asilo cumplen los requisitos para ser protegidos internacionalmente.

En 2007 ACNUR participó en la determinación de la condición de refugiado en 68 países. Más del 90% de las tareas de RSD, en términos de solicitudes recibidas y dictámenes emitidos, se llevaron a cabo en 15 países. Los casos mayoritarios se dieron en Kenia, Malasia, Turquía, Somalia, Egipto y Yemen. Desde 2003 hasta 2006, las solicitudes presentadas a ACNUR aumentaron un 48%. En 2007, la agencia recibió 75.690 solicitudes (el 12% del total de solicitudes de asilo en el mundo) y emitió 51.200 resoluciones.

La mayor relevancia que tiene ACNUR en los procedimientos RSD implica diversos desafíos; unos son propios de los Estados y otros exclusivos del Alto Comisionado. El primero de esos desafíos es garantizar que se dispone de personal adecuado. ACNUR cuenta con 140 personas que trabajan en RSD a tiempo completo, más otras 150 que lo hacen a tiempo parcial. La proporción entre el personal y las solicitudes de asilo recibidas por ACNUR es mucho menor que la existente en la mayoría de los sistemas nacionales de Europa y Norteamérica, por ejemplo. Por otro lado, la mitad de las 140 personas

que trabajan a tiempo completo tienen un contrato de corta duración, lo cual, teniendo en cuenta la constante renovación de personal resultante, tiene un efecto negativo en la eficacia e incrementa las necesidades de formación. La supervisión del proceso RSD por un experto también es necesaria en estos casos. Al tener al personal distribuido por el mundo es difícil mantener la coherencia y ofrecer formación. También existe la preocupación de garantizar la puntualidad de las decisiones adoptadas, la seguridad del personal, su resistencia al desgaste y la integridad del sistema. Por último, mientras que en algunos países la actitud para con los solicitantes de asilo y los refugiados es muy positiva, en otros el entorno de la protección puede ser muy desfavorecedor, lo cual dificulta más todavía el trabajo de RSD llevado a cabo por ACNUR.

A la luz de estos obstáculos y de los limitados recursos, ACNUR ha realizado y sigue realizando esfuerzos por reforzar y mejorar los procedimientos RSD en virtud de su mandato y por alcanzar resoluciones de calidad en “primera instancia”¹, garantizando así la identificación temprana de quienes necesitan protección internacional, así como de quienes no la necesitan.

Mejora de las operaciones RSD de ACNUR

Se han puesto en marcha algunas iniciativas para garantizar la calidad, eficacia y coherencia de las operaciones RSD de ACNUR. Entre ellas, cabe destacar la publicación en 2003 de las Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato de ACNUR², elaboradas para armonizar los procedimientos en el mundo entero, y un programa formativo integral para todo el personal encargado de realizar y supervisar los procedimientos de este tipo. En 2008, este curso se impartió en seis regiones del mundo.

También se han tomado medidas, siguiendo los compromisos adoptados en Agenda para la Protección,³ para garantizar que se cuente con el personal adecuado en las operaciones de RSD. Se ofrece asesoramiento completo en el terreno desde las oficinas centrales de ACNUR y se han dictado “Directrices de Elegibilidad” relativas a la casuística de los solicitantes de asilo.⁴ Estas orientaciones, junto con otros datos sobre aspectos jurídicos, políticas y país de origen, procedentes de fuentes fiables y pertinentes, se distribuyen por todo el mundo a través de la página web de ACNUR Refworld.⁵ Asimismo, ACNUR ha creado recientemente una Comunidad Práctica de Supervisores y Oficiales RSD para compartir asesoramiento legal, disponer de un foro de debate entre iguales e intercambiar buenas prácticas. Se han destinado funcionarios regionales de RSD a cinco regiones del mundo para mejorar la calidad, coherencia y productividad, así como desarrollar la capacidad de los gobiernos. Por último, se han celebrado conferencias regionales para resolver planteamientos incongruentes en casos similares.

Igual que ocurre con los Estados, a veces ACNUR tiene que hacer frente a un incremento repentino en el número de solicitudes de asilo en determinadas oficinas. Esto ha obligado al Alto Comisionado a desarrollar técnicas eficaces de gestión de casos, que se distribuyen como buenas prácticas entre las oficinas. Además, se ha establecido un Programa de Despliegue RSD mediante el cual se envía a expertos en la materia y a voluntarios de la ONU a las oficinas que experimentan un aumento acusado y repentino de las solicitudes. En 2008, 15 operaciones recibieron apoyo gracias a este programa.

ACNUR también ha establecido colaboraciones estratégicas con algunos gobiernos que tienen muchos años de experiencia en RSD. Los expertos de la Junta de Inmigración y Refugiados de Canadá (IRB, por sus siglas en inglés) han formado al personal de ciertas oficinas de ACNUR y se ha desplegado a algunos miembros de la Oficina Francesa de Protección de los Refugiados y Apátridas (OFPRA, por sus siglas en francés)⁶ para que colaboren en el procesamiento de algunas causas. ACNUR ha contado, a través de la Asociación Internacional de Jueces de Derecho Internacional de Refugiados,⁷ con la participación de los jueces en países con un sistema de asilo en ciernes, que han intervenido en su desarrollo.

Con esto se completa el círculo. Mientras intenta alcanzar la máxima calidad en los procedimientos RSD, ACNUR sigue esforzándose por fomentar, gracias a su participación necesaria, que los Estados se hagan cargo de esta función esencial del gobierno.

Richard Stainsby (STAINSBY@ACNUR.org) es el Director de la Sección de Información sobre Protección y Determinación del Estatus, División de Servicios de Protección Internacional de ACNUR (<http://www.ACNUR.org>), Ginebra. El presente artículo ha sido escrito a título personal y no refleja necesariamente las opiniones de ACNUR o Naciones Unidas.

1. La expresión "primera instancia", que se refiere al primer dictamen (por oposición a las decisiones adoptadas por apelación), describe la primera etapa del procedimiento RSD.
2. Disponibles en línea en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3889
3. ACNUR, Agenda para la Protección, octubre de 2003 (enero 2004 para la edición en castellano) Disponible en línea en: <http://www.ACNUR.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/openssl.pdf?reldoc=y&docid=4714a2422>.
4. Véase, por ejemplo, la relativa a los solicitantes de asilo iraquíes. Disponible en línea en: <http://www.ACNUR.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=46deb05557>.
5. <http://www.refworld.org>
6. <http://www.ofpra.gouv.fr>
7. <http://www.iarlj.org>

La determinación de la condición de refugiado: tres desafíos

Martin Jones

Determinar la condición de refugiado, algo fundamental para proteger a los solicitantes de asilo del mundo entero, constituye, en el mejor de los casos, un proceso imperfecto, desorganizado y complejo. Merece más atención y una adecuada reforma.

Los solicitantes de asilo son sometidos, mediante diversos procedimientos, al examen de los motivos concretos que les impulsan a estar fuera de su país de origen para determinar su estatuto de refugiado, e incluso dentro de un mismo Estado, los procedimientos pueden variar según la situación, el país de origen y el historial del solicitante. Pese a los recientes esfuerzos de armonización de dichos procedimientos, sobre todo en la Unión Europea, no existe todavía un modelo único y se observa con preocupación la divergencia de resultados en casos similares. Por ejemplo, la aceptación de refugiados iraquíes en Estados europeos que se rige por la normativa de la UE sobre la determinación de la condición de refugiado va desde el 0% en Grecia hasta el 81% en Suecia.

Los estudios sobre el resultado de los procesos de determinación han vinculado el reconocimiento del estatuto de refugiado a diversos factores externos, tales como: la ideología del gobierno, la demografía del país de asilo y el número de refugiados que ya se encuentran en él.¹ En Canadá y en Estados Unidos se han realizado estudios que demuestran que la identidad de la persona que toma la decisión suele ser el factor que determina el resultado en mayor medida.² Los índices de reconocimiento de la condición de refugiado también están relacionados con los movimientos

de los refugiados: los índices más altos desencadenan movimientos futuros de población. Incluso teniendo en cuenta los resultados positivos de los recursos y las concesiones de "protección complementaria"³, en 2007 se denegó protección a la mayoría de los solicitantes de asilo en todo el mundo (55%).

Los altos índices de denegación y la consiguiente amenaza de deportación del país de asilo justifican la preocupación de los solicitantes y de la comunidad internacional. Aunque son muchas las cuestiones que deben debatirse respecto a la determinación de la condición de refugiado, existen tres problemas generales e interrelacionados que trascienden las jurisdicciones nacionales: el acceso a la asistencia letrada, la creciente transnacionalidad del proceso de determinación y la gobernabilidad actual del régimen internacional del refugiado.

El acceso a la asistencia letrada

Al establecer el marco para la determinación de la condición de refugiado, el Comité Ejecutivo de ACNUR recomendó que "se proporcionaran al solicitante los medios necesarios, incluidos los servicios de un intérprete competente" y se le permitiera "contactar con un representante de ACNUR". Estas dos recomendaciones contribuyen a garantizar que el resultado se fundamente en el pleno conocimiento del caso y del derecho internacional. Sin embargo, las conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la protección internacional guardan un llamativo silencio respecto a una cuestión: el acceso del solicitante de asilo a la asistencia letrada.

Poder contar con la ayuda de un representante de ACNUR no puede sustituir a un asesoramiento jurídico independiente.

Este principio es aún más evidente en las aproximadamente 80 jurisdicciones en las que ACNUR toma las decisiones. Las estadísticas sobre la determinación del estatuto de refugiado indican que la autorrepresentación raras veces sirve a los intereses de la persona, si es que lo hace.⁴ Por fortuna, la prestación de asistencia letrada independiente a los solicitantes de asilo se ha extendido fuera del “norte global”, donde ya estaba asentada (aunque sujeta a recortes presupuestarios). En el año 2007, se fundó la Red del Sur de Asistencia Jurídica al Refugiado (SRLAN, por sus siglas en inglés)⁵ para facilitar la representación de los solicitantes de asilo en el “sur global”. En la actualidad, existen muchas organizaciones dedicadas a la asistencia letrada en el sur. Su número, así como el número de solicitantes a quienes representan, van en aumento. No obstante, la inmensa mayoría de los solicitantes sigue sin poder disponer de asesoramiento jurídico.

Por lo general, en el sur, la ayuda jurídica ha surgido de las organizaciones de defensa de los derechos de los refugiados (a diferencia del norte, donde normalmente esta ayuda procede de programas bien establecidos de asistencia letrada para los acusados sin recursos en los procesos penales). Los distintos orígenes de la asistencia jurídica en el sur motivan ciertos desafíos únicos, como la alta cifra de extranjeros y la falta de titulación profesional y formación oficial de los representantes. El primer proyecto de SRLAN consistía en desarrollar un código deontológico de conducta profesional (el Código de Nairobi, de febrero de 2007). Actualmente, esta red de ONG también está elaborando materiales de formación unificados para las organizaciones de asistencia letrada a los refugiados.

La transnacionalidad de la determinación de la condición de refugiado

La legislación sobre los refugiados es, por naturaleza, transnacional en la medida en que la investigación que realiza un país se centra en hechos y sucesos que tuvieron lugar en otro país (el de origen).⁶ Sin embargo, el derecho relativo a los refugiados también refleja una forma más dinámica de transnacionalidad, mediante la cual las normas creadas y desarrolladas en una jurisdicción se transfieren a otra, de forma que los tribunales de un país buscan orientación en la jurisprudencia de otros países.

Este hecho implica que ahora los abogados deben ponerse al día no sólo con los cambios de una única jurisdicción, sino de muchas. Éste no es un problema abstracto, sino que surge en la práctica diaria cuando un cliente de un país A solicita asesoramiento en un país B (de un profesional que se ha formado en un país C) con la esperanza de poder reasentarse en un país D. Por desgracia, los estudios actuales en derecho apenas ofrecen formación en la legislación relativa a los refugiados y mucho menos sobre su carácter transnacional.

La gobernabilidad

Esta última cuestión afecta de forma más general al conjunto de los refugiados. En la actualidad, la gobernabilidad de la legislación sobre refugiados recae en ACNUR, conforme al Artículo 35 de la Convención sobre Refugiados, y a su vez se asienta de forma efectiva en los 76 Estados que son miembros de su Comité Ejecutivo (los cuales proporcionan la mayor parte de las aportaciones voluntarias que financian sus actuaciones). En la actualidad, el Alto Comisionado debe desarrollar el derecho relativo a los refugiados, intentar que los Estados lo apliquen y ejecutarlo en sus propios procesos de determinación. En ese contexto, no puede garantizarse la independencia de la agencia a la hora de interpretar la Convención y tomar las decisiones

sobre el estatuto de los refugiados. A esta situación contribuye el hecho de que, por lo general, ACNUR no proporciona por escrito los motivos de sus decisiones en este ámbito, ni revela siempre todas las pruebas en las que basa sus dictámenes. Además, el proceso de creación de políticas de ACNUR es demasiado opaco. Aún cuando la agencia trabaja para subsanar las deficiencias (y existen prácticas alternativas, como las descritas por Rachel Levitan en esta edición de RMF), el hecho de que persistan apunta al problema que supone el que una agencia internacional con inmunidad judicial tome semejantes decisiones.

Hay que reformar el régimen internacional de los refugiados, lo cual, a su vez, exige un diálogo, y el diálogo precisa de socios. Los asesores letrados con formación, que conozcan y hayan estudiado la situación transnacional de los refugiados, pueden ser uno de esos socios. Sin embargo, en ese proceso es fundamental que se incluya la voz de los propios refugiados; son los socios más importantes y las personas más relevantes en todos los procedimientos de determinación.

Martin Jones (martindavidjones@gmail.com) es profesor invitado en la Escuela de Derecho de la Universidad de Melbourne y director de investigación y formación de la Red del Sur de Asistencia Jurídica al Refugiado.

1. Mary-Anne Kate 'The provision of protection to asylum-seekers in destination countries' (La prestación de protección a los solicitantes de asilo en los países de destino), New Issues in Refugee Research Working Paper No 114. UNHCR Ginebra. Mayo 2005. Disponible en: <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/42846e7f2.pdf>

2. Sean Rehaag 'Troubling Patterns in Canadian Refugee Adjudication' ("Patrones preocupantes en la adjudicación del estatuto de refugiado en Canadá"), Ottawa Law Review Vol 39, 2008; Andrew I Schoenholtz, Philip G Schrag & Jaya Ramji-Nogales 'Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication' ("La ruleta de los refugiados: disparidades en la adjudicación de asilo") Stanford Law Review Vol 61, 295-412, 2007. Disponible en línea en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=983946.

3. La “protección complementaria” es de aplicación a aquéllos que la necesitan pero no reúnen los estrictos requisitos para obtener la condición de refugiados e incluye los casos en que no se contempla la expulsión debido al riesgo de torturas u otras violaciones graves de los derechos humanos.

4. Un estudio concluyó que los refugiados que contaban con representación durante el proceso de determinación de ACNUR tenían el doble de resultados satisfactorios que los que no estaban representados. Kagan 'Frontier Justice: Legal Aid and UNHCR Refugee Status Determination in Egypt' ("Justicia fronteriza: la asistencia letrada y la determinación del estatuto de refugiado de ACNUR en Egipto"), Journal of Refugee Studies 19:1, Marzo 2006.

5. Véanse <http://www.fahamu.org/srlan/> y http://www.rsdwatch.org/index_files/Page2171.htm

6. En la determinación de la condición de refugiado es vital analizar en qué medida el gobierno del país de origen no puede o no quiere ofrecer protección al solicitante; las leyes del país de origen quizá nos permitan conocer las posibilidades de protección.



Oficina de Atención al Refugiado de Rosettenville (Johannesburgo).

La determinación de la condición de refugiado en África meridional

Michael S Gallagher

La falta de asesoramiento jurídico y los retrasos prolongados siguen socavando los procedimientos para determinación de la condición de refugiado en el sur de África.

Desde 2002 hasta 2007 se ha ido reduciendo de forma continuada el número de refugiados, solicitantes de asilo y otras personas relacionadas en los diez países que componen el sur geográfico del continente africano. Gran parte de este declive se ha debido a las repatriaciones voluntarias hacia Angola, los países de la región de los Grandes Lagos y la República Democrática del Congo. Además, conforme regresa la estabilidad a los países de donde antes procedían los refugiados de la región, se ha ido produciendo una disminución paralela en el número de nuevas solicitudes de asilo.

En muchos países de la región, estos hechos han provocado una drástica reducción de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado (RSD). No obstante, en dos países de la zona (Angola y Sudáfrica) se sigue afrontando un volumen considerable de nuevas solicitudes de asilo cada año: Angola recibió 1.471 solicitudes nuevas en 2007, mientras que en Sudáfrica se contabilizaron 45.637, lo cual representa más del 80% de todas las solicitudes de asilo de la región. Además, ambos países arrastran atrasos importantes en las solicitudes pendientes. A diferencia de las zonas oriental y septentrional de África, donde ACNUR lleva a cabo los RSD, cada uno de los países de la región se ocupa de determinar sus propios casos, a excepción de Suazilandia, donde el gobierno y ACNUR deciden conjuntamente el estatus de refugiado.

El limbo legal

Angola y Sudáfrica aplican diferentes modelos para otorgar la condición de refugiado, aunque comparten dos rasgos comunes. El primero de ellos consiste en que el acceso a la representación jurídica en las fases iniciales del proceso de solicitud está muy restringido o es inexistente. El segundo, que en parte puede ser consecuencia del primero, es que los solicitantes de asilo de ambos países deben esperar años antes de que se resuelvan sus solicitudes. En ambos lugares, éstos casi se encuentran en un limbo legal, que los convierte en objeto de explotación por parte de los nacionales, la policía y otros funcionarios.

En Angola, el solicitante rellena una solicitud de asilo, posteriormente es entrevistado por un funcionario de inmigración y recibe un justificante que le permite permanecer en el país hasta que se decida su situación. Los servicios de inmigración estudian la solicitud y, finalmente, emiten un informe. Los solicitantes de asilo no gozan de representación alguna en la determinación inicial, lo cual tiene repercusiones cruciales. Aunque a algunos se les ayuda a rellenar el formulario, no cuentan con asistencia letrada durante la entrevista.

En teoría, el informe de inmigración debería emitirse en un plazo de 180 días, el periodo de validez del justificante, pero los justificantes pueden renovarse y, normalmente,

transcurre más de un año desde que se celebra la entrevista inicial, hasta que se completa el informe.

COREDA (el Comité Angoleño del Derecho de Asilo, el cual agrupa a diversos delegados de varios ministerios del país) examina el informe y la solicitud, un delegado de ACNUR asiste a estas reuniones para la determinación del estatuto en calidad de observador y, si la solicitud es denegada, la persona tiene veinte días para presentar una apelación. Sin embargo, COREDA es de nuevo quien la conoce y no un tribunal de apelación independiente. Recientemente, ACNUR inició un proyecto piloto para ofrecer asesoramiento jurídico a los apelantes y ayuda a la hora de preparar la solicitud inicial. Si se desestima la apelación, el solicitante debe abandonar Angola en un plazo de seis meses. En Zambia, Malawi y Zimbabue existen procedimientos de determinación del estatus similares. En estos casos, como ocurre en Angola, la asistencia letrada es prácticamente inexistente.

El procedimiento para determinar la condición de refugiado en Sudáfrica es bastante diferente. La potestad de reconocer al refugiado se delega totalmente al Ministerio del Interior. La Ley del Refugiado sudafricana de 1998 establece que los funcionarios del Ministerio encargados de la determinación del estatuto “pueden consultar a un representante de ACNUR e invitarle a que facilite información sobre cuestiones concretas”, pero no dispone que el Alto Comisionado pueda estar presente como observador en el procedimiento, aparte de lo que se indica en la Convención sobre su función general de supervisión. No existe disposición alguna sobre la representación jurídica del solicitante en esta etapa del proceso. Si se deniega la solicitud por estar “manifiestamente infundada”, debe ser revisada por el Comité Permanente, un organismo independiente establecido por la Ley del Refugiado. Las solicitudes rechazadas por “infundadas” (en vez de “manifiestamente infundadas”) pueden recurrirse ante la Junta de Apelación. En estos casos, los solicitantes tienen derecho a disponer de asistencia letrada en la vista ante la Junta, aunque deben correr con los gastos.

En teoría, el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado en Sudáfrica debería ser rápido. En la práctica, los solicitantes de asilo pueden esperar meses antes de poder tan siquiera iniciar el proceso de determinación rellenando la solicitud ante los funcionarios que atienden al refugiado. Pueden pasar años antes de que un funcionario de determinación del estatus vea la solicitud. A finales de 2007, los casos pendientes en Sudáfrica superaban los 170.000.

Actualmente, algunos organismos independientes ofrecen asistencia letrada en el sur del continente. Entre ellos, se encuentran la Fundación de Recursos Jurídicos de Zambia¹ y la clínica jurídica de la Universidad de Ciudad del Cabo², en Sudáfrica. Ambas son miembros fundadores de la Red del Sur de Asistencia Jurídica al Refugiado (SRLAN, por sus siglas en inglés).³ Pero no es suficiente: debe solucionarse en todo el sur de África la prestación de asistencia letrada independiente

al solicitante de asilo, si se espera que éste disfrute de una vista justa, sea cual sea el proceso que se siga en cada país.

Michael S. Gallagher SJ (mgallaghersj@gmail.com) es representante del Servicio Jesuita a Refugiados en Ginebra (http://www.jrs.net). Ha sido hasta hace poco Responsable de Promoción Regional del Servicio Jesuita a Refugiados, África Meridional.

1. <http://www.lrf.org.zm>
2. <http://www.uct.ac.za/faculties/law/research/lawclinic/>
3. Véase <http://www.fahamu.org/srlan/> y http://www.rsdwatch.org/index_files/Page2171.htm

Estadísticas sobre los solicitantes de asilo

El número de personas que solicitaron asilo en los países industrializados aumentó en el 2008 por segundo año consecutivo, según las estadísticas provisionales compiladas por ACNUR. Este hecho puede atribuirse, en parte, al aumento de solicitudes presentadas por ciudadanos procedentes de Afganistán, Somalia y otros países que experimentan conflictos o disturbios. Aunque el número de solicitantes de asilo iraquíes disminuyó un 10% en 2008, ésta sigue siendo la nacionalidad que más asilo solicita en el mundo industrializado.

El informe, *Niveles y tendencias del asilo en países industrializados en 2008*, elaborado por la Sección de Apoyo de Coordinación e Información de ACNUR, se encuentra disponible (en inglés) en la página web del Alto Comisionado, en: www.ACNUR.org/statistics

La protección al refugiado en Turquía

Rachel Levitan

Disponer de asistencia letrada independiente entre los solicitantes de asilo en Turquía resulta esencial para mejorar los procedimientos de determinación de la condición de refugiado

Cada año llegan a Turquía miles de personas procedentes de más de 40 países que solicitan asilo. Sin embargo, dado que el Estado impone una "limitación geográfica" a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el gobierno no ofrece protección internacional a quienes no provienen de países europeos que deben dirigirse a ACNUR para solicitarla. Además, los refugiados deben obtener un "asilo temporal" de las autoridades turcas que les permita permanecer en el país mientras el Alto Comisionado evalúa su solicitud. En ese plazo de tiempo, deben vivir en una de las 30 "ciudades satélite" que existen en el país y precisan autorización de la policía para desplazarse fuera de ellas. Cuando se alcanza una determinación sobre cada caso, o bien se concede la condición de refugiado y se les reasienta en otro país (como Estados Unidos, Canadá o Australia) o se deniega la solicitud y deben abandonar Turquía.

Los procesos de asilo que aplican paralelamente ACNUR y el gobierno son complejos y muchos solicitantes esperan durante meses o años hasta que se procesa su petición. Mientras tanto, muchos se ven empujados por sus condiciones difíciles y peligrosas a arriesgar la vida por entrar en Europa de forma ilegal. Si se les detiene mientras intentan abandonar el país, corren sobre todo el riesgo del retorno forzado (*refoulement*¹) ya que existen muchos impedimentos para contar con asistencia letrada.

En teoría, los abogados deberían poder acceder a los centros de detención de migrantes en los que se confina a los refugiados (centros también llamados "pensiones para extranjeros"), aunque no todos tienen formación sobre la legislación del refugiado, ni experiencia en la defensa de causas de este tipo. Además, el sistema estatal de asistencia jurídica no cubre la atención al refugiado debido a sus numerosas limitaciones. Por tanto, los pocos abogados capacitados para seguir estas causas bien cobran honorarios que muchos refugiados no pueden pagar, o bien tienen que trabajar de forma gratuita, lo cual limita inevitablemente

el tiempo y el esfuerzo que les pueden dedicar; asimismo, son pocos los profesionales turcos que hablan los idiomas de los refugiados y apenas hay intérpretes. En consecuencia, la mayoría de los refugiados detenidos no pueden disponer de ningún tipo de asistencia jurídica. Para empeorar las cosas, normalmente se prohíbe a las ONG el acceso a los centros de detención; incluso ACNUR debe esperar semanas para que se le permita entrar y entrevistar a los solicitantes de asilo. Asimismo, ni ACNUR ni las ONG locales pueden contactar con los solicitantes de asilo retenidos en las "zonas de tránsito" de los aeropuertos del país.

A pesar del compromiso adoptado por el gobierno para acercar la política de asilo nacional a la normativa europea, los legisladores y políticos turcos no han mostrado hasta ahora mucha voluntad por aplicar una legislación integral que sea coherente con las normas internacionales. Aunque se está desarrollando un plan para establecer siete "centros de recepción" de solicitantes de asilo -proyecto financiado por la Comisión Europea con el apoyo de los gobiernos británico y holandés- los avances han sido muy lentos. Mientras tanto, la tasa de retornos forzados sigue aumentando de forma alarmante y es habitual que se produzcan disturbios en las "pensiones de extranjeros" en protesta por las detenciones indefinidas y las condiciones de vida inhumanas.

La asistencia jurídica

La Asamblea de Ciudadanos de Helsinki – Turquía (HCA, por sus siglas en inglés) estableció un Programa de Asistencia Letrada al Refugiado en 2004 para ofrecer atención jurídica gratuita. Dos años después se amplió su alcance y pasó a denominarse Programa de Apoyo y Defensa del Refugiado (RASP, por sus siglas en inglés). El RASP sigue brindando asistencia letrada a los refugiados (incluso a los que están detenidos) tanto en los procedimientos de asilo que lleva a cabo ACNUR, como en los gestionados por el gobierno. Además, ofrece atención en salud mental, realiza programas públicos de formación jurídica para ONG y abogados locales, controla las prácticas gubernamentales y promueve la asistencia jurídica.² El RASP tiene previsto iniciar un programa en 2009 de formación y autorización de tres años de duración para abogados de todo el país en materia de legislación sobre refugiados.

Los servicios jurídicos que presta HCA en los procedimientos que ACNUR lleva a cabo consisten en preparar a las personas refugiadas para la entrevista y representarlas en el transcurso de la misma, realizar investigaciones en el país de origen, redactar peticiones y declaraciones judiciales, contactar con ACNUR para tratar los problemas de protección inmediatos y defender los derechos de las personas más desprotegidas.

En un informe realizado en septiembre de 2007 para evaluar el cumplimiento de ACNUR Turquía con sus propias Normas Procedimentales de RSD de 2005³, el RASP identificó algunos ámbitos en los que el Alto Comisionado cumplía totalmente las Normas. Entre ellos se encontraban el acceso a la representación letrada y el derecho a ser entrevistado y el de apelación. No obstante, también observó deficiencias; la más destacada fue el periodo de espera: de hasta un año para realizar la primera entrevista de RSD, de dos años o más para emitir un dictamen en primera instancia y otros plazos similares para estudiar apelaciones y reabrir solicitudes. Se hallaron otras deficiencias importantes, como las técnicas de entrevista intimidatorias utilizadas en algunos casos, la frecuente incapacidad de identificar a las víctimas de la tortura y la carencia de intérpretes con formación y disponibilidad asidua.

La representación letrada contribuye a salvar estos vacíos de diversas formas. Tras entrevistarse con un asesor jurídico, normalmente los refugiados pueden describir su experiencia a los entrevistadores de ACNUR con más coherencia. Durante la entrevista con el Comisionado, los representantes legales pueden identificar y aclarar malos entendidos entre el entrevistador o el intérprete y el refugiado. También pueden detectar e incluso impedir que el entrevistador haga preguntas intimidatorias. Si se identifican los malos entendidos en las entrevistas en primera instancia, los abogados pueden evitar que sea necesario presentar apelaciones. Los representantes legales también pueden ayudar a identificar a los refugiados más desprotegidos de forma temprana y derivar a los solicitantes traumatizados para que se evalúe su situación médica y psiquiátrica, así como adjuntar informes médicos de apoyo a la solicitud de asilo. En términos más generales, la representación letrada aumenta la eficacia de ACNUR, ya que controla de forma regular e informal su sistema de RSD.⁴

HCA también actúa en la apelación de las solicitudes de asilo denegadas. Por lo general, ACNUR envía una carta estándar a los refugiados cuya solicitud deniega, marcadas con una cruz para revisión, junto al motivo por el que no se ha concedido asilo. Estas cartas no suelen facilitar la información suficiente para que el solicitante entienda el motivo de la denegación, ni para que prepare una apelación bien fundada. En reconocimiento de este hecho, ACNUR Turquía accedió, en septiembre de 2006, a proporcionar a HCA copias de "Formularios de Evaluación" de sus clientes más detallados y de carácter interno.

Es esencial para el refugiado conocer en detalle las causas de la denegación, con el fin de que se pueda valorar si conviene apelar y, en caso afirmativo, qué cuestiones deben tratarse. No obstante, aunque esta información les permite comprender la situación hasta cierto punto, no siempre es suficiente, sobre todo en los casos más complejos. Por ese motivo HCA, junto con los

socios de SLRAN, propone que ACNUR facilite los informes completos, incluso la transcripción de las entrevistas, a los solicitantes de asilo o, al menos, a las ONG que los asisten.

HCA y ACNUR Turquía cooperan para proteger los derechos de los refugiados en los procedimientos turcos de "asilo temporal" y, lo más importante, ambas organizaciones colaboran estrechamente para evitar los casos de retorno forzado solicitando medidas provisionales urgentes al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en virtud del artículo 39 del Reglamento del Tribunal. Gracias a esta colaboración, ambas esperan acercar las prácticas gubernamentales a la obligación internacional de Turquía de garantizar los derechos humanos básicos de los refugiados.

Rachel Levitan (rachel@hyd.org.tr) trabaja en el Programa de Apoyo y Defensa del Refugiado de la Asamblea de Ciudadanos de Helsinki-Turquía (<http://www.hyd.org.tr>). HCA es miembro fundador y actor en la Red del Sur de Asistencia Jurídica al Refugiado (SRLAN, por sus siglas en inglés)

1. El retorno forzado de una persona a un país en el que se le persigue.
2. Véase el informe de HCA de 2008 sobre las condiciones de detención en: <http://www.hyd.org.tr/?pid=610>. HCA publicará en 2009 otros informes sobre la situación de los solicitantes de asilo menores de edad no acompañados y sobre solicitantes lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBT) en Turquía.
3. <http://www.hyd.org.tr/?pid=554>
4. El resumen de HCA sobre las ventajas de la asistencia jurídica para los refugiados, el personal de ACNUR y el procedimiento de determinación en general se encuentra disponible en: <http://www.hyd.org.tr/?pid=711>



Solicitantes de asilo en Turquía.

El vacío institucional para los desplazados internos por desastres naturales

Roberta Cohen

Las previsiones apuntan a que el cambio climático incrementará en gran medida el número y la gravedad de los desastres naturales, los cuales desplazarán a millones de personas en los cinco continentes. Es necesario que la comunidad internacional reconozca a los desplazados por los desastres y establezca nuevas medidas institucionales para proteger sus derechos humanos.

Cuando se redactaron los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno en la década de los noventa, apenas había consenso sobre si se debía incluir los derechos de los que habían quedado desarraigados debido a los desastres naturales. Los que se oponían argumentaban que únicamente debían considerarse desplazados internos a aquéllos que huían de la persecución y la violencia o, dicho de otro modo, aquéllos que reunían los requisitos para obtener la condición de refugiado si cruzaban alguna frontera. Sin embargo, la mayoría estaba a favor de incluirlos porque, al responder ante las catástrofes, algunos gobiernos suelen discriminar o desatender a determinados grupos por motivos políticos o étnicos o no tienen en cuenta sus derechos humanos de otras maneras diversas.

No obstante, no todos los expertos, gobiernos, organizaciones internacionales y ONG respaldaban una definición tan amplia e, incluso hoy en día, muchos intentan soslayarla. Un informe de expertos, realizado para el gobierno británico en 2005, recomendaba que se limitara la noción de desplazados internos a los desplazados por la violencia porque las causas y las soluciones de un y otro desplazamiento eran distintas, de modo que resultaba “confuso” incluir a los dos tipos en la definición de desplazado interno.¹ Algunos gobiernos también han eludido utilizar esta denominación para los desplazados por catástrofes naturales. En Aceh (Indonesia) el gobierno optó por calificar como “sin techo” a los desplazados por el tsunami, probablemente para distinguirlos de los “desplazados por el conflicto interno”, que están más politizados y a los que el gobierno ha prohibido acceder a la asistencia². Los funcionarios en EE.UU. aceptaron todas las descripciones posibles de los desarraigados por el huracán Katrina excepto la de desplazados internos. Los denominaron “refugiados”, “evacuados” y, por último, “víctimas del desastre” porque, en su opinión, los desplazados internos son personas desplazadas debido a conflictos armados en otros lugares. El Observatorio de

Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) tampoco incluye en sus estadísticas a los que se han visto forzados a abandonar su hogar por los desastres naturales, aunque reconoce de forma inequívoca que son desplazados internos. De modo parecido, ACNUR dejó claro en 2005 que, aun cuando actuaría como agencia líder en la protección de los “desplazados internos debido a los conflictos” en el nuevo enfoque de clusters de la ONU, su función no se extendería a los desplazados por los desastres, salvo “en circunstancias excepcionales”³.

Por supuesto, existen muchas diferencias entre los desplazados por conflictos y los desplazados por desastres naturales, pero una de las consecuencias de separar ambos tipos consiste en que, a menudo, se considera que estos últimos no tienen problemas de derechos humanos y de protección. Aun así, la experiencia demuestra que no sólo precisan asistencia humanitaria, sino también que se defiendan sus derechos humanos. El tsunami asiático de 2004 puso de manifiesto los problemas de protección de los desplazados. Entre ellos cabe destacar:

- la violencia sexual y por motivos de género
- la discriminación al obtener asistencia por motivos de etnia, casta o religión
- el reclutamiento de menores por parte de los combatientes
- la falta de seguridad en algunas zonas de desplazamiento y de retorno
- las desigualdades en lo relativo a las propiedades y las indemnizaciones

Tras visitar la región, Walter Kälin, el representante del Secretario General de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, concluyó que quienes se han visto obligados a huir de su hogar comparten muchas carencias, sean cuales sean los motivos de su desplazamiento,

y que “examinar las situaciones desde el ‘prisma de la protección’ no es menos importante en caso de desastres naturales que en caso de conflictos armados”.

Kälin elaboró las Directrices operacionales sobre derechos humanos en situaciones de desastres naturales adoptadas por el Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés) en 2006. Tras observar que cuanto más tiempo dura la situación de desplazamiento, mayor es el riesgo de violaciones de los derechos humanos, las Directrices hacen un llamamiento para que se preste asistencia sin discriminación, se respeten todos los derechos humanos de los afectados y se identifiquen medidas, como la evacuación, la reubicación y los mecanismos para evitar la violencia por motivos de género y protegerles contra las minas antipersona, con el objeto de aumentar la seguridad de las poblaciones afectadas.

En 2007, la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución que reforzaba esa estrategia al admitir que los desplazados por desastres naturales son desplazados internos con necesidades de protección y de derechos humanos.

Disposiciones institucionales

En el ámbito nacional, las disposiciones institucionales dirigidas a proteger los derechos humanos de los desplazados internos por desastres naturales son débiles. Pese a que la responsabilidad de protegerlos recae primeramente en el Estado, muchos gobiernos no quieren o no pueden cumplir con su deber. Por ejemplo, en Pakistán, tras el terremoto de 2005, el gobierno se opuso a aplicar los principios internacionales de protección a los desplazados argumentando que no eran refugiados formales y, además, se les presionó para que abandonaran los campos sin preparar su regreso de forma adecuada. Por otro lado, se constató que en EE.UU. los planes de rescate, evacuación y reconstrucción en la costa del Golfo perjudicaban a los más desfavorecidos, sobre todo a los afroamericanos. El Comité de Derechos Humanos de la ONU, supervisor del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, tuvo que invitar a EE.UU. a garantizar que “se prestara plena consideración” a los derechos de los pobres y, en concreto, de los afroamericanos, en los planes de reconstrucción⁴.

Se necesitan leyes y políticas que protejan los derechos humanos en la respuesta a los desastres. Las comisiones nacionales de derechos humanos pueden asistir a los gobiernos en la redacción de dichos instrumentos y pueden comprobar la medida en que se protegen los derechos de las víctimas de las catástrofes. Tras el tsunami del océano Índico, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Sri Lanka asumió cientos, si no miles, de casos de personas que presentaban problemas relacionados con los derechos humanos. Por otro lado, la Comisión de la India envió a relatores especiales para que investigaran la situación respecto a los derechos humanos de los afectados por los desastres de Orissa y Gujarat. Sin embargo, las comisiones necesitan más recursos, personal y formación. Con mayor capacidad, podrían convertirse en modelos para las comisiones de África y de las Américas, que todavía no se dedican a la observación y defensa de los derechos de las víctimas de las catástrofes.

Por su parte, las ONG locales pueden contribuir a amentar la concienciación sobre los derechos de los desplazados internos por desastres naturales. Las ONG en EE.UU. han solicitado al gobierno que los reconozca como desplazados internos y los proteja en virtud de los Principios Rectores. En Sri Lanka, las ONG sacaron a la luz la discrepancia del trato dispensado a los desarraigados por el tsunami y por la contienda civil, lo que originó que se tomaran medidas para paliar las diferencias.

En el ámbito regional, en respuesta al ciclón Nargis de Birmania, la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) emprendió enérgicas iniciativas diplomáticas para que los supervivientes pudieran acceder a la ayuda. No obstante, no realizó esfuerzos para defender los derechos de los que habían sido expulsados a la fuerza de refugios provisionales o habían sido devueltos a aldeas en ruinas y sin provisiones. Ésta y otras organizaciones regionales deben desarrollar una estrategia más activa centrada en los derechos.

En el ámbito internacional, el Representante del Secretario General de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, ha incluido a los desplazados por desastres naturales en su mandato. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU confirmó esta nueva función en 2007 y Kálin ha visitado distintas partes del mundo para estudiar cuál sería la mejor manera de “favorecer la protección de los derechos humanos de los desplazados internos en caso de desastres naturales”. Su mandato cubre los 26 millones de personas desarraigadas por conflictos y, sin embargo, se encuentra

solo y con recursos y personal limitados. Por lo tanto, para que sea eficiente, la ONU debe encontrar los recursos humanos y materiales que le permitan asumir su nueva tarea.

Pero aún resulta más importante que las agencias operativas de la ONU intervengan de forma activa. En la actualidad, ninguna de ellas tiene asignada la protección de los desplazados internos por desastres naturales. El Coordinador o Residente Humanitario en el terreno debe consultar a UNICEF, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) y ACNUR para determinar qué organismo adoptará la responsabilidad de liderar la protección en caso de desastre, natural o provocado por el hombre.

En la mayoría de los casos UNICEF ha desempeñado el papel de líder, pero su función es limitada. Se le considera muy positivamente en la protección a menores, la búsqueda de familias, la ayuda a los niños separados de su familia y la prevención de su explotación en los desastres naturales. Pero otros grupos vulnerables, como son ancianos, minusválidos, minorías étnicas o religiosas o seropositivos, no han recibido tanta atención. En las inundaciones de Mozambique, los evaluadores observaron que normalmente se desatendía la terrible situación de los ancianos sin familiares o la de las mujeres, si bien muchas iniciativas se centraron en los menores.⁵ El propio UNICEF ha admitido que su ámbito de protección es demasiado limitado y, de hecho, realizó un estudio interno con el fin de determinar el tipo de recursos, personal y formación que necesitaría para adoptar un papel protector más amplio. Sin embargo, los trabajadores de la agencia temen que su función de protector de la infancia quede diluida en un planteamiento más extenso. Aun así, si UNICEF desea dirigir con éxito la protección entre las agencias de la ONU y las ONG en casos de desastre, debe abarcar a toda la población de desplazados internos.

Otras agencias también deben plantearse involucrarse más. En 2005, ACNUR hizo público que no se dedicaría a los “desplazados internos por desastres” salvo en circunstancias extraordinarias, pero debido a su experiencia y a sus conocimientos en esta materia, debe volver a examinar su propia capacidad para desempeñar un papel más activo, sobre todo cuando los desastres naturales azotan zonas de conflicto donde ACNUR ya está presente y atiende a los desplazados. Efectivamente, la agencia actuó tras el tsunami y el terremoto de Pakistán, pero es más habitual que se quede al margen mientras la comunidad internacional se moviliza ante las catástrofes. De forma

parecida, ACNUDH debe estudiar cómo puede ser más relevante en la protección frente a los desastres mediante el envío de observadores de los derechos humanos, la defensa de los derechos humanos y el establecimiento de programas sistemáticos de formación para las autoridades nacionales y locales sobre la integración de los derechos humanos en la gestión de los desastres. El Coordinador de Ayuda de Emergencia de la ONU debe garantizar que los coordinadores que se encuentran en el terreno convierten la protección automáticamente en parte de la respuesta a las emergencias y, cuando sea necesario, asignen la responsabilidad de la protección en situación de desastre.

La ONU debe asegurarse de que el nuevo manual práctico sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres⁶ goza de una difusión suficiente para que los derechos humanos de los desplazados internos formen parte de los programas de todas las agencias de la ONU, ONG y gobiernos. Hace tiempo que tendría que haberse reconocido que se deben proteger los derechos humanos de los desplazados por los desastres. Hace tiempo también que deberían haberse instaurado mecanismos institucionales eficaces.

Roberta Cohen (RCOHEN@brookings.edu) es Asesora Superior, Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno (<http://www.brookings.edu>) y Miembro Titular del Instituto de Estudios sobre Migraciones Internacionales de la Universidad de Georgetown.

La autora agradece a Mike Jobbins su ayuda en la investigación y a Claudine Haenni sus útiles comentarios.

1. Véase Castles, S. y Van Hear, N. 2005, Developing DFID's Policy Approach to Refugees and Internally Displaced Persons (La elaboración de la estrategia política sobre refugiados y desplazados internos del Departamento para el Desarrollo Internacional), vol. 1, Centro de Estudios sobre Refugiados, Oxford, p. 12. Disponible (inglés) en: <http://tiny.cc/DFIDPolicy>.

2. Couldrey, M. y Morris, T., “Post-tsunami protection concerns in Aceh” (“Problemas de protección tras el tsunami de Aceh”), Revista Migraciones Forzadas, julio de 2005. Disponible (inglés) en: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/Tsunami/12.pdf>

3. ACNUR, Internally Displaced People: Questions and Answers (Desplazados internos: preguntas y respuestas), septiembre de 2007. Disponible en inglés en: <http://www.ACNUR.org/basics/BASICS/405ef8c64.pdf>.

4. Documento ONU CCRP/C/USA/CO/3/Rev.1, párr. 26. Disponibles (inglés) en: <http://tiny.cc/UNCivilPolitical>.

5. Véase, por ejemplo, Comité Permanente Interagencial, “Inter-Agency real-time evaluation of the response to the February 2007 floods and cyclone in Mozambique” (“Evaluación interagencial en tiempo real de la respuesta a las inundaciones y al ciclón de Mozambique de febrero de 2007”), mayo de 2007. Disponible (inglés, francés y español) en: <http://tiny.cc/MozambiqueRTE>.

6. Human Rights And Natural Disasters. Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster (Derechos Humanos y Desastres Naturales: directrices operacionales sobre la protección de los derechos humanos en las situaciones de desastres naturales), Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, abril de 2008. Disponible (inglés) en: <http://tiny.cc/NaturalDisasters>.

Las necesidades desatendidas: refugiados colombianos en Ecuador

Marie-Hélène Verney

La reciente evaluación de las necesidades realizada por ACNUR le ha permitido identificar y empezar a cubrir importantes lagunas en materia de protección y asistencia entre los refugiados colombianos en Ecuador.

El continuo conflicto armado interno de Colombia ha desarraigado a millones de personas a lo largo de los años. La crisis es, mayoritariamente, de desplazamiento interno y afecta a unos tres millones de personas en Colombia, de una población total de 42 millones. Sólo en 2008, 250.000 colombianos tuvieron que desplazarse a otras zonas del país.

La dinámica del conflicto ha cambiado en los últimos años, trasladando su intensidad hacia las fronteras nacionales. En parte por este motivo, muchos colombianos se han refugiado en países vecinos, sobre todo Venezuela



Misión de ACNUR en el río Putumayo para llegar a las comunidades aisladas.

y Ecuador. En la costa del Pacífico, el departamento de Nariño, donde se encuentran los principales grupos armados en activo, presenta la mayor tasa de desplazados, combates y asesinatos selectivos del país. Hacia el este, en la región amazónica, el departamento de Putumayo también sufre especialmente la inestabilidad y la violencia.

Ecuador ha mantenido una constante política de fronteras abiertas, incluso en épocas de gran tensión entre ambos países, y en muchos aspectos la región constituye un modelo de integración local. No existen campos de refugiados: éstos viven entre la población ecuatoriana y tienen acceso

a la sanidad, la educación y el empleo. Sin embargo, la falta de desarrollo, la gran inseguridad y el aumento del número de refugiados plantean una grave amenaza a la capacidad de Ecuador de proteger y atender adecuadamente las necesidades de los refugiados.

La evaluación de las necesidades

A pesar de no cubrir todas las necesidades, gracias a su excelente marco jurídico para el refugiado y a su compromiso nacional, Ecuador era un candidato ideal para convertirse en uno de los ocho países piloto del proyecto de Evaluación de las Necesidades Globales (GNA, por sus siglas en inglés). Esta iniciativa, probada en 2008 y lanzada a principios de 2009, pretende planificar las necesidades reales de los refugiados, localizar lagunas y marcar el camino común a seguir por aquéllos, los Estados y otros socios [véase el recuadro en pág.61].

La mayoría de los refugiados no están registrados y su localización es incierta, lo cual dificulta enormemente la planificación de los programas de asistencia. El primer paso para definir las necesidades de los refugiados consistía en contar con su intervención sistemática y la de las comunidades locales a través de diversas evaluaciones de carácter participativo. Aunque el concepto de participación es fácil de entender, a menudo es muy difícil de poner en práctica. Muchos de los refugiados de Ecuador viven en lugares remotos de la jungla a los que es muy difícil acceder. Desde la oficina local de ACNUR en Lago Agrio, una pequeña aldea a unos pocos kilómetros de la frontera, llegar a algunas de esas comunidades supone dos días de travesía por el Amazonas en un pequeño barco. Muchas de estas evaluaciones participativas tuvieron lugar en pequeños asentamientos ribereños,

donde se habló con la comunidad en su conjunto y con grupos más reducidos para determinar las necesidades específicas de mujeres, jóvenes y ancianos.

La principal preocupación de los refugiados resultó ser la carencia de documentación, que limita el acceso a las ayudas materiales, la educación, el empleo o incluso la protección. La falta de inscripción se debe, en parte, a que las personas no la solicitan, bien porque tienen miedo de hacerlo o porque desconocen su derecho a reclamar asilo. Algunos son conscientes de sus derechos pero no tienen medios para alcanzar la oficina de registro más cercana y dependen de las visitas de ACNUR para poder solicitar asilo.

La encuesta realizada por ACNUR en 2008 revelaba que existen 130.000 personas no registradas que viven en una "situación similar a la del refugiado" en Ecuador, más de seis veces el número de refugiados oficiales. Los que con mayor probabilidad carecen de documentación son los indígenas y los afrocolombianos, mientras que las mujeres solteras y las niñas, sobre todo, corren el riesgo de sufrir abusos y de ser explotadas. El hecho de no estar registrado implica la ausencia de servicios estatales y la desprotección extrema. Los grupos armados extraoficiales son muy suspicaces con las personas que no tienen documentación porque consideran que intentan ocultar su identidad (por el hecho de pertenecer al "otro lado"). Muchas personas han sido asesinadas por no disponer de documentos identificativos. Otra práctica habitual es atar a un árbol a las personas sin documentación hasta que viene alguien que presta su testimonio sobre la identidad de la persona retenida. También el ejército y la policía tienden a sospechar de los indocumentados.

Desde 2002, ACNUR colabora con la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia para facilitar documentación en zonas de alto riesgo (áreas conflictivas cuya población sufre un grave peligro de desplazamiento). Gracias a esta campaña,

“Estoy enfermo y por ahora no puedo trabajar. El documento de identidad del refugiado ha sido una bendición para nosotros; ahora se lo podemos enseñar a la policía para que vea que somos legales en este país”.

Refugiado colombiano en Ecuador

más de 500.000 colombianos han recibido documentos de identidad o, al menos, certificados de nacimiento. En 2007, esta acción se centró en las comunidades indígenas. En algunas regiones, menos del 30% de la población disponía de algún documento identificativo.

El escaso desarrollo de la región, junto con las dificultades de acceso, obstaculizan la prestación de servicios básicos a los refugiados y a la población local. La seguridad constituye otro problema, sobre todo en las zonas fronterizas, donde la situación es tensa debido a que imperan la delincuencia y la trata. Ha habido cierta tendencia a asociar a los colombianos con esta inestabilidad, por lo que los refugiados están sufriendo las consecuencias. La mitad de ellos afirmaron que no confiaban en la policía ni en el sistema judicial, mientras que algunos denunciaron situaciones de acoso, detenciones arbitrarias y casos de violencia sexual.

Conclusiones para el futuro

Con toda esta información, ACNUR organizó una Consulta Nacional en Quito que reunió a ministros del gobierno, refugiados y representantes locales de todo el país, así como a diversas ONG y representantes de la sociedad civil y la comunidad internacional. Más de 100 personas participaron en dicha reunión, que duró dos días y abordó seis cuestiones identificadas durante el análisis de las lagunas: el marco jurídico de la protección, el reforzamiento de las instituciones con responsabilidad sobre los refugiados, el cumplimiento de los derechos de éstos, la integración y el acceso a los servicios por parte de ellos y de las comunidades de acogida, el desarrollo de una cultura de paz y las iniciativas regionales para mejorar la protección al refugiado.

Al finalizar la Consulta, los participantes se comprometieron con un plan de actuación de dos años y el gobierno de Ecuador anunció una nueva Política de Protección del Refugiado que incluye medidas prácticas de inscripción rápida y equitativa, además de un plan de registro

mejorado a gran escala que comenzará a aplicarse en los próximos meses. Estas medidas deberían beneficiar a 50.000 o 60.000 personas y empezarán a ponerse en práctica a lo largo de la frontera septentrional mediante brigadas móviles de inscripción compuestas por empleados del gobierno y miembros de ACNUR. Las brigadas, que recibirán y procesarán solicitudes de asilo, visitarán comunidades de toda la región. Este ejercicio, que supone un gran desafío logístico y de desarrollo de la capacidad, está concebido para que los refugiados puedan disfrutar y acceder a los derechos y servicios básicos, así como para mejorar la planificación de los programas asistenciales.

Mientras tanto, la estrategia de ACNUR consiste en ayudar a los refugiados y a las comunidades locales a cubrir sus necesidades más urgentes, mediante proyectos como el Barco Fluvial Sanitario en la región amazónica. Desde agosto de 2008, esta clínica flotante, dotada de equipos y medicamentos básicos, se ha desplazado por 28 pequeños asentamientos de los ríos Putumayo y San Miguel, donde la malaria y otras enfermedades tropicales son endémicas. El barco ofrece atención médica de urgencia a la población que no dispone de otro



servicio de salud. Gracias a estos y otros proyectos, ACNUR sigue colaborando con sus socios para encontrar soluciones prácticas fundamentadas en la integración local, la opción más realista para la mayoría de los refugiados colombianos que temen regresar a su país mientras la violencia siga instalada en él.

Esta mujer quechua cruzó la frontera para refugiarse en Ecuador, donde ACNUR le facilitó documentación y un kit para construir una pequeña vivienda.

Marie-Helene Verney (VERNEY@ACNUR.org) es Oficial Regional de Información Pública de ACNUR Colombia.

Evaluación de las Necesidades Globales

En la primera fase de la Evaluación de las Necesidades Globales (GNA, por sus siglas en inglés) organizada por ACNUR participaron ocho países: Camerún, Ecuador, Georgia, Ruanda, Tailandia, Tanzania, Yemen y Zambia. Las tareas se centraban en evaluar las necesidades desatendidas de los refugiados, desplazados internos, retornados, solicitantes de asilo y apátridas. El objetivo consistía en calcular todas las necesidades, los gastos necesarios para satisfacerlas y las consecuencias que podían provocar las lagunas. La campaña GNA se diseñó para orientar la planificación, decisión y actuación de los gobiernos, socios, refugiados y otras personas de la competencia de ACNUR.

Los resultados del proyecto piloto, publicados en el informe Realidades de los refugiados (disponible en línea: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6810.pdf>), revelaron ilustrativamente la existencia de grandes y preocupantes deficiencias en el ámbito de la protección e incluso de necesidades básicas como el alojamiento, la salud, la educación, la seguridad alimentaria, la salubridad y las medidas para prevenir la violencia sexual. Se constató que en los países piloto un alarmante 30% de las necesidades no estaban cubiertas, una tercera parte de las cuales correspondía a los servicios básicos. ACNUR ya trabaja en estos ámbitos, pero no con la intensidad necesaria.

Los resultados demostraron una clara necesidad de mejorar y garantizar el acceso a un sistema de asilo con mejores servicios de recepción, procedimientos, inscripciones, documentación y controles fronterizos. También se precisan formación y apoyo técnico para mejorar la capacidad de los gobiernos de dar una respuesta adecuada a los beneficiarios. Las mujeres y los niños requieren mayor protección y mejores medidas de prevención y respuesta contra los abusos y la violencia sexual, así como un refuerzo de los programas de protección del menor.

Véase <http://www.acnur.org/t3/eng/>

Para obtener más información sobre la GNA en Ecuador, consulte: <http://www.acnur.org/t3/eng/situacion-del-ecuador/>

La cooperación europeo-africana en Mali

Louis Michel

La UE está trabajando con el Gobierno de Mali para difundir más información sobre la migración a Europa.

En 2008 Europa registró un significativo aumento de los migrantes y refugiados que llegaban a sus costas mediterráneas, tendencia que invertía la anterior disminución de esa cifra. Se calcula que a finales de octubre de 2008 habían llegado a Italia unas 30.000 personas, frente a las 19.900 que lo hicieron durante todo el año 2007. Las cifras de Malta también confirman este hecho: en los primeros meses de 2008 arribaron a la isla 2.600 personas, mientras que en todo el año 2007 fueron 1.800. Y esas personas fueron las que tuvieron suerte; son innumerables los hombres, mujeres y niños que han perdido la vida en el viaje.

Las razones que impulsan a alguien a abandonar su hogar y embarcarse en una larga y peligrosa travesía hacia el norte son diversas. El desplazamiento forzado debido a los conflictos armados y a la inestabilidad política, la posibilidad de mejores condiciones económicas o el cambio climático inducido por el hombre y los desastres naturales son las principales causas de los movimientos migratorios. No obstante, vemos que cada vez se da con mayor frecuencia una "mezcla de migrantes". Los refugiados, los trabajadores migrantes y los solicitantes de asilo, a los que se aplican distintas políticas de inmigración, comparten las mismas rutas ilegales en su trayecto para entrar en Europa.

Muchos flujos de migración ilegal tienen su origen en el África subsahariana y atraviesan el norte de África hacia la Unión Europea. En su viaje al viejo continente, muchos migrantes quedan varados en países de tránsito sin tener posibilidad real alguna de regresar. Aunque la trata y el contrabando de seres humanos constituye un elemento visible de la migración ilegal, la pérdida de capital humano (fuga de cerebros) causada por las políticas de empleo de los países

desarrollados es un elemento igual de grave de los flujos migratorios legales.

El centro de información en Mali

La UE decidió tratar este fenómeno complejo estableciendo un diálogo bilateral con los países de origen o de tránsito, estudiando cómo aumentar la cooperación judicial y ofreciendo mejor asistencia para el desarrollo. Prestando mayor atención al vínculo existente entre las relaciones exteriores, el desarrollo y la migración, la UE abrió un centro piloto para "la información y gestión de la migración" (CIGEM, por sus siglas en inglés) en Mali en octubre de 2008.

Mali es el lugar ideal para lanzar un proyecto piloto semejante. La región subsahariana está más concienciada sobre los beneficios potenciales de la migración para el desarrollo (como, por ejemplo, las cuantiosas remesas que la diáspora envía a los países natales). Mali es el segundo país en tamaño de África occidental. Su situación central y sus vastas y permeables

fronteras lo convierten en país de origen, de tránsito y de destino de los flujos migratorios. Así, de una población de 12 millones de personas, aproximadamente 4 millones son migrantes, de los cuales 3,5 millones residen en África occidental y sólo 200.000 en Europa.

El objetivo del centro de Mali consiste en proporcionar información y asistencia a los posibles migrantes. Se informa, por ejemplo, sobre el riesgo de emplear rutas de migración ilegales controladas por especuladores sin escrúpulos, sobre determinadas oportunidades de migración legal a Europa y al resto del mundo, así como sobre las posibilidades de formación profesional y de empleo en la propia Mali. Además, el centro ayuda a las autoridades nacionales a negociar acuerdos de migración laboral con Estados miembros de la UE y con terceros países.

Durante el primer mes de funcionamiento, el centro recibió 302 visitas: 261 personas (aproximadamente el 86%) fueron consideradas migrantes en potencia, 22 (7%), retornados voluntarios y 19 (6%) retornados involuntarios.



IRIN/Modeste Messaoua

El gobierno de Malí adoptó los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, establecidos en el año 2000, por el que se comprometía a aumentar el índice de matriculación en educación primaria para toda la población y en educación básica entre los adultos jóvenes para el año 2015, pero no existen suficientes aulas ni profesores de secundaria para acomodar al elevado número de nuevos alumnos.

150 de los visitantes (49%) carecían de formación oficial o sólo tenían educación primaria, 65 (21%) contaban con formación secundaria y superior, mientras que los 87 restantes (28%) habían asistido a institutos de secundaria pero no obtuvieron el diploma. La mayoría expresó su deseo de viajar al extranjero a fin de encontrar mejores oportunidades de empleo y mayor estabilidad económica, aunque no descartaban la posibilidad de quedarse en Mali si encontraban algún trabajo interesante o formación profesional.

El centro representa un cambio modesto pero relevante en la cooperación entre Europa y África a la hora de tratar la migración de forma positiva. Rompe el esquema tradicional de prestar atención únicamente al control de fronteras y al retorno, por lo que ofrece una buena alternativa a la doctrina de medidas represivas motivadas por cuestiones de seguridad que se emplea habitualmente al abordar esta cuestión.

Ninguna medida coactiva, represiva o de seguridad podrá impedir jamás que

un ser humano se arriesgue para vivir una vida mejor. La migración no es un fenómeno delictivo, ha estado desde el principio de los tiempos y, de hecho, las grandes civilizaciones han sido siempre las que han acogido a los migrantes con los brazos abiertos y, así, se han beneficiado del intercambio de información y talento.

Louis Michel es el Comisario europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria (<http://ec.europa.eu/echo/>). Para obtener más información, diríjase a Marie-Pierre.JOUGLAIN@ec.europa.eu.

Hacia un sistema de regularización para toda la UE

Alexandra Strang

El Consejo de Europa calcula que la cifra de migrantes irregulares que viven en la Unión alcanzaba los 5,5 millones a finales del año 2007. Tanto desde el punto de vista humanitario, como del de la buena gobernabilidad, la situación pide un cambio urgentemente.

Actualmente, el marco sobre inmigración de la UE se basa en la idea de que existen dos tipos de migrantes irregulares: los refugiados perseguidos (legales) y los migrantes por motivos económicos (ilegales). Esta suposición conforma una política que agrava la estigmatización y la criminalización de los refugiados y de los migrantes por igual. En realidad, los dos "tipos" de migrantes suelen proceder de países caracterizados por una pobreza crónica, inestabilidad política y deficiencias socio-económicas que provocan la aparición de los refugiados y de otras formas de migración forzada (*de facto*) hacia lugares con mayor estabilidad política y económica.

De este modo, las diferencias reales entre el efecto "huida" de la persecución, previsto en la Convención de 1951, y el efecto "llamada" de la lucha diaria por obtener recursos económicos son, con frecuencia, mínimas.

Por supuesto, en el debate europeo sobre la inmigración están en juego notables intereses económicos y demográficos, pero lo que se necesita, sobre todo, es un planteamiento que tenga en cuenta los derechos humanos a la hora de abordar la reforma política. La estrategia de seguridad empleada para tratar la migración irregular no puede detener (y no

detiene) a los que entran indocumentados en la UE porque los que arriesgan su vida para viajar al viejo continente no lo hacen por capricho, sino para cubrir necesidades humanas básicas como la seguridad física y la oportunidad de ganarse la vida y mantener a quienes dependen de ellos. Son necesidades que intentarán colmarse de una forma u otra, independientemente de los obstáculos, los peligros y los frenos institucionales que existan.

No obstante, el actual marco legal prohíbe la estancia de aquellos migrantes a quienes se considera que no necesitan protección internacional conforme al procedimiento de asilo propio de cada país. Esta prohibición no disuade a los más decididos; más bien, debido a ella, hará que queden relegados al margen de la sociedad y provocará una serie de problemas relacionados con la exclusión social y los derechos humanos.

Un argumento para la regularización

En la actualidad, en lugar de permitir el flujo de migrantes para satisfacer la demanda de empleo, las políticas sobre migración suelen imponer mayores restricciones al movimiento migratorio. Los migrantes indocumentados que no tienen trabajo se enfrentan a un considerable riesgo y a una gran dificultad

para trasladarse a otra zona u otro país con mejores oportunidades laborales. A menudo, viven en circunstancias deplorables y precarias, pero se mantienen así, si es que pueden, porque esa vida aleja la amenaza de ser detenidos y expulsados.

Mientras que en los flujos migratorios normales el trabajador sigue al trabajo, el Reglamento Dublín II¹ y otras normas de la UE limitan precisamente ese movimiento. Las disposiciones de Dublín II son objeto de un amplio debate, sobre todo respecto a cuál sería la mejor forma de aliviar la presión que esos flujos ejercen sobre los Estados situados en las fronteras del este y del sur de la UE. Sin embargo, las normas de Dublín II que prohíben la libertad de circulación crean problemas sociales en todas partes (y no sólo en los Estados fronterizos) porque las personas están, hasta cierto punto, "varadas" en el sitio al que llegan y hacen lo que sea por ganarse la vida. En semejantes condiciones, quedan expuestos al abuso y la explotación.

Mejorando las políticas dirigidas a gestionar la migración laboral y a evitar, al mismo tiempo, la inmovilidad dentro de la UE, se beneficiaría a los países de primera llegada, a los que precisan mano de obra migrante y a los propios migrantes.

Sin regularización, no hay ningún control administrativo ni posibilidad de registrar las necesidades de asistencia social: sin una "identidad" administrativa ni derechos sociales, la sociedad no puede acoger. En esa situación, a los migrantes quizá les resulte extremadamente difícil

La guardia costera española intercepta una embarcación de pesca tradicional cargada de inmigrantes frente a las costas de la isla de Tenerife. Estos cayucos pueden transportar a unas 150 personas y tardar tres semanas en llegar a las islas Canarias desde los puertos de África occidental.



ACNUR/A. Rodríguez

encontrar un espacio donde interactuar normalmente con la sociedad de acogida y puede que pierdan el interés por lograrlo. Un planteamiento que tenga en cuenta los derechos humanos contemplaría la regularización como un modo de ofrecer a los migrantes que participaran en la sociedad en la que viven y trabajan.

Conclusión

Hoy en día, la “vía” del asilo suele ser el único medio al alcance de los migrantes irregulares para regularizar su situación en el país de acogida, pero la mayoría no puede justificar su solicitud conforme a lo dispuesto en la Convención sobre los Refugiados de 1951. Los que llegan a Europa de forma irregular procedentes de países en desarrollo han realizado una inversión en el viaje cuantiosa, si la comparamos con sus recursos, por lo que no se les disuadirá fácilmente de que se queden y encuentren trabajo si se les deniega el asilo. Por lo tanto,

resulta evidente que es necesario emprender una reforma sustancial en las políticas de migración con el objeto de adaptarlas a la dinámica de cambio que presentan la movilidad y la migración.

La simple expulsión de Europa como estrategia para responder a la migración irregular, ha demostrado ser no sólo ineficaz y costosa, sino también polémica desde el punto de vista de los derechos humanos. Pretender mantener la cruda distinción entre los refugiados que se encuentran al amparo de la Convención (legales) y los migrantes irregulares (ilegales) ha dejado de ser práctico desde el punto de vista administrativo, así como tampoco es reflejo de la realidad. Una nueva evaluación integral de la política de la UE sobre migración debe reconocer que ésta seguirá teniendo lugar en Europa mientras existan las condiciones de “huida” y “llamada” causadas por las desigualdades

económicas globales. Además, debe reconocer principios fundamentales de justicia dotando a los migrantes de una identidad y una función dentro una sociedad que necesita su trabajo.

Si se reformula la política de inmigración hacia la regularización, se dará un gran paso hacia los principios de los derechos humanos que la UE representa y la política de migración estará más cerca que nunca de los principios de libertad, seguridad y justicia que constituyen los pilares de la Unión.

Los debates celebrados en Bruselas para analizar las posibles modalidades de una estrategia común de regularización de los migrantes de larga estancia se han producido a trompicones durante años, en un contexto de inquietud política y ambivalencia institucional. Está claro que se precisa un auténtico liderazgo e ideal en la capital europea para impulsar una estrategia global que trate la situación de derechos humanos en la que se encuentran los migrantes indocumentados del continente y una respuesta comprometida con una sociedad más equitativa y compasiva gracias al acceso más justo a la regularización del estatuto jurídico en Europa.

Alexandra Strang (alexmh05@yahoo.com) trabajó con ACNUR y colabora con diversas ONG francesas que se ocupan de los refugiados y migrantes que viven en situación irregular en Europa.

1. Véanse Reglamento Dublín II, en : <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33153.htm>; y el informe de ECRE (Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe), en: <http://tiny.cc/ECREDublinII>



ACNUR/A. Rodríguez

El retorno y la readmisión en las políticas migratorias estatales

Jean-Pierre Cassarino

La función del Estado como protector de sus ciudadanos y defensor de sus derechos y privilegios empieza a interrelacionarse estrechamente con su capacidad de garantizar sus fronteras y regular los flujos migratorios

La necesidad de los Estados de controlar, contabilizar y predecir los flujos migratorios nunca ha sido tan intensa como hoy. El "retorno" ocupa un lugar primordial en la jerarquía de prioridades de la gestión vertical que se realiza actualmente de las migraciones internacionales, ya que se ha definido estrictamente como una acción única, que consiste en abandonar el territorio del país de destino. O dicho de otro modo, el retorno no se considera una etapa del ciclo migratorio. Esta perspectiva se ha convertido en parte integrante de los instrumentos dedicados a tratar la migración no autorizada y proteger la integridad de los sistemas inmigratorios y de asilo en la mayoría de los países de destino. Quedan justificados así los métodos y medios de aplicación determinados en función de la seguridad.

En el ámbito nacional, se han establecido diversas medidas, leyes e infraestructuras que dan forma a esta perspectiva, centrada en la seguridad. Como ejemplos, cabe mencionar los centros de detención, los sistemas de identificación de huellas dactilares, los cupos de expulsión y la legislación sobre la prisión preventiva. En el ámbito internacional, la cooperación en materia de readmisión con los regímenes autoritarios de los países vecinos se ha justificado en el discurso oficial como un mal menor. El argumento "no podemos hacer otra cosa" da lugar a que se adopten soluciones que son consideradas un mal necesario, descartando cualquier interpretación alternativa y cualquier solución concreta y diferente al tema en cuestión.

Pero debemos preguntarnos por qué son así las cosas y si podrían ser de otra forma. ¿Por qué la cuestión del retorno ha sido asociada principalmente a intereses de seguridad en los mecanismos, con poca visión de futuro, que las agencias estatales han instaurado hasta ahora?

Parte de la respuesta radica en el modo en que se han denominado estas políticas,

principalmente diseñadas para garantizar la marcha efectiva de los migrantes irregulares. El término "expulsión", más que "regreso", sería más coherente con la lógica actual que subyace a estas políticas. Semejante confusión terminológica no formaba parte de los debates abiertos y recurrentes sobre el retorno migratorio de las décadas de los setenta y los ochenta. El retorno no se confundía con la expulsión, ni mucho menos con la readmisión, y la motivación de regresar de los migrantes, de forma temporal o permanente, constituía en aquella época el principal objeto de las investigaciones de muchos académicos en varias disciplinas.

Sin duda, la distinción establecida entre retorno "forzado" y "voluntario", aunque los límites entre uno y otro son difusos en la práctica, ha afectado a los discursos públicos y a las políticas sobre migración y retorno. Las actuales medidas políticas aplican soluciones que pretenden garantizar la marcha efectiva de los migrantes no autorizados y de las personas a quienes se ha denegado el asilo.

Una política de contención

En la actualidad, la financiación de las fuentes de nuestro conocimiento sobre las migraciones ha sido crucial para la política, al alejarnos de la causa del problema y justificar sutilmente una única solución técnica. La adjudicación selectiva de los fondos públicos a ciertos proyectos de investigación, considerados por los funcionarios y la burocracia estatal como específicamente útiles a sus fines, es un hecho derivado directamente del deseo de fomentar y legitimar un saber sobre la migración en general y el retorno en particular, subordinado a los intereses de los dirigentes.

Se ha presentado políticas de retorno definidas por la seguridad, centros de detención y acuerdos de readmisión (estos últimos adoptados con el fin de facilitar la identificación, redocumentación y expulsión de los migrantes detenidos)¹ como

instrumentos necesarios para contener y combatir la migración irregular. Al mismo tiempo, se dejan en un segundo plano las diferentes situaciones que atraviesan los países de origen y de destino (en cuanto a regímenes antidemocráticos, inestabilidad política, condiciones medioambientales desastrosas, desempleo y pobreza), pese a que obligan a muchos migrantes a marcharse y buscar mejores condiciones de vida en el extranjero. Se ha dado prioridad a la expulsión o readmisión de migrantes fuera del territorio del país de destino, tanto si el país de readmisión puede respetar los derechos fundamentales y proteger la dignidad de las personas readmitidas, como si no es así.

Progresos

Actualmente, se está planificando la puesta en marcha de programas de migración circular y de asociaciones para la movilidad² en colaboración con los Estados miembros de la UE. Esta circularidad - el movimiento repetido de ida y vuelta de una persona entre dos lugares- requerirá que se establezcan disposiciones que sostengan el retorno temporal de los migrantes circulares y que creen las condiciones para facilitar su reintegración.

La forma en que tanto los países de destino como los de origen traten concretamente esas condiciones previas determinará la eficacia y credibilidad de sus acciones. La reintegración, el proceso mediante el cual los migrantes participan de la vida política, cultural, económica y social de su país de origen, será un elemento esencial en las políticas migratorias del futuro.

Jean-Pierre Cassarino (JPCassarino@EUI.eu) es director científico del programa "Migration de retour au Maghreb" del Instituto Universitario Europeo (<http://www.eui.eu>).

Partes de este artículo pertenecen a: Pierre Casarino (ed), Conditions of Modern Return Migrants, International Journal on Multicultural Societies, Vol. 10, No. 2, 2008, UNESCO.

1. Véase <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33105.htm>.

2. Véase <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/197>.

Irán: el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas

Nasim Sadat Hosseini-Divkolaye

Todos los años, miles de personas entran, se desplazan o salen ilegalmente de Irán, a menudo en condiciones inhumanas o peligrosas.

La trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes son tan sólo dos formas de migración irregular. La primera expresión se refiere a los desplazamientos de personas contra su voluntad, mientras que la segunda alude al traslado voluntario de migrantes.¹ Debido al carácter clandestino de la migración irregular, es difícil estimar el número de personas que sufren ambos fenómenos y, además, la situación ilegal de las víctimas tiende a impedir que denuncien los casos a las autoridades gubernamentales.

Tendencias y dinámica en Irán

Irán es país de origen, destino y tránsito de los traficantes y pasadores a causa de su situación geopolítica. Las extensas fronteras que lo separan de países en crisis han facilitado la aparición de una inmigración irregular masiva procedente de Afganistán e Iraq. En los últimos veinte años, dos millones y medio de inmigrantes afganos e iraquíes han regresado a su hogar, pero todavía hay un millón de inmigrantes afganos ilegales en Irán que han sobrepasado el periodo de estancia permitido o han entrado en el país de forma ilícita con la ayuda de grupos de delincuencia organizada que se dedican al tráfico ilegal.

Dada la localización particular de Irán como puente entre Asia, Europa y Oriente Medio, se trafica con personas tanto desde Afganistán hacia Irán, como a través de este último país hacia la Península Arábiga y la región del sur mediterráneo. Las estadísticas indican que está aumentando la trata de personas, tanto hacia Irán como hacia el exterior.

Algunos artículos de prensa recientes, avalados por declaraciones de responsables judiciales y oficiales de la ley, reconocen la existencia de redes de delincuencia organizada dedicadas al tráfico de narcóticos, armas pequeñas y personas. En este contexto, son especialmente preocupantes las noticias sobre la trata de niños (afganos e iraníes) desde Irán hacia los Estados del litoral del Golfo

Pérsico, tanto para guiar camellos y montarlos en carreras, como con fines de explotación sexual, y desde Irán hacia Pakistán y Afganistán para traficar con droga. Esta información indica la existencia de controles fronterizos muy laxos y de redes consolidadas que se dedican a la trata de personas, especialmente a lo largo de la frontera que separa Afganistán de Irán y Pakistán.

Iniciativas políticas recientes

En los últimos años, Irán ha progresado en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas en el ámbito nacional, regional e internacional.

- **Legislación:** en 2004, el Parlamento iraní ratificó una ley que prohibía la trata de personas, así como otras leyes que castigaban tanto a tratantes como a migrantes ilegales.
- **Enjuiciamiento:** Irán ha aumentado su esfuerzo por aplicar la ley contra la trata y el tráfico. Por ejemplo, una mujer y su marido cómplice fueron detenidos y condenados por obligar a niñas y a mujeres a trabajar en un prostíbulo de Qazvin; y lo mismo ocurrió con 20 traficantes de personas de la ciudad de Bileh Savar que formaban parte de un grupo organizado. La Fuerza Fronteriza Iraní detuvo a más de 253 pakistaníes que habían entrado ilegalmente en el país a lo largo de 2004, algunos de los cuales podrían haber sido víctimas de la trata. Según la prensa local, en agosto de 2007, la policía detuvo a un grupo de 15 mujeres uzbekas y 10 hombres iraníes que trasladaban a mujeres con fines de explotación sexual desde Asia central a los países árabes, como los EAU y Qatar, pasando por Irán. Asimismo, los medios de comunicación nacionales informaron, en septiembre de 2005, de que el jefe de la policía de Teherán había declarado que se habían desmantelado ocho redes de traficantes que comerciaban principalmente con personas de

Bangladesh, Afganistán y Pakistán, y se había detenido a sus integrantes.

- **Protección:** la Organización Nacional de Asistencia Social de Irán asiste a las víctimas de la trata y a las personas que corren el riesgo de sufrirla mediante centros sociales de emergencia de tipo móvil y permanente. En ellos, se ofrece asesoramiento y atención jurídica y sanitaria. Además, la Organización gestiona alojamientos temporales para las “mujeres con problemas” e instalaciones para chicas que han huido de su hogar susceptibles de convertirse en víctimas de la trata.²
- **Iniciativas internacionales:** aunque Irán es parte de algunas de las convenciones sobre el tema, no ha firmado otras. Sin embargo, sí que ha ratificado diversos memorandos de entendimiento con la Organización Internacional para las Migraciones y la Organización Internacional del Trabajo para mejorar la capacidad de sus instituciones de combatir la trata de personas, así como su cooperación en materia de seguridad con Turquía y Afganistán. Esos instrumentos se centran, entre otras cuestiones, en las campañas contra la trata de personas en el ámbito bilateral y regional.

¿Estas políticas han sido eficaces?

A pesar del aumento de la sensibilización y del material existente sobre el tema, la información de que se dispone en Irán sobre la magnitud del problema sigue siendo escasa. En la última década, la eficacia de las medidas contra esos delitos se ha visto obstaculizada en el país por el desconocimiento de la diferencia que existe entre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, la insuficiente información que hay sobre las causas de cualquier forma de migración irregular, así como los celos y las reservas mantenidos hacia la cooperación multilateral.

Muchos países penalizan la entrada irregular de personas y no ofrecen protección a las víctimas de la trata, aunque sea injusto considerar a la víctima como a un delincuente; las víctimas de la trata no deberían ser detenidas ni deportadas.

A falta de leyes adecuadas que ofrezcan una respuesta a estos delitos, existen pruebas que demuestran que la mayoría de los países, incluido Irán, tratan igual a las víctimas y a los delincuentes. La nueva ley iraní contra la trata de personas, junto con la prohibición de la trata de menores, han mejorado en conjunto la capacidad que tiene el país de combatir la mayoría de las vertientes del problema, aunque las medidas de protección de sus víctimas son aún débiles. Por ello, es urgente que Irán:

- aplique las leyes existentes y emprenda programas formativos de detección para los responsables de su ejecución
- realice campañas informativas sobre los riesgos y la realidad de

la migración irregular dirigidas a las posibles víctimas

- ofrezca refugio a los que han sido captados por los traficantes
- informe a los agentes de seguridad y fronterizos sobre la diferencia entre los dos delitos y sobre cómo distinguir a las víctimas de los delincuentes
- Mientras tanto, es conveniente considerar a todos los migrantes ilegales como posibles víctimas de la trata hasta que las investigaciones demuestren lo contrario.

Nasim Sadat Hosseini-Divkolay
(na_hosseini@yahoo.com) es titulado

en Máster de Derecho Internacional y Especialista sobre Asuntos Internacionales en la Organización para las Transfusiones de Sangre de Irán (<http://www.ibto.ir>).

1. Según el Protocolo de la ONU sobre la trata, ésta se define como "[...] la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso del rapto, el fraude, el engaño, la coacción, el abuso de poder, o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación [...]". El protocolo contra el tráfico ilícito, entiende que éste es "la facilitación de la entrada o la residencia ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material".

Véase también RMF 25, Trata de humanos: defendiendo derechos y comprendiendo vulnerabilidades, junio de 2006, en: <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF25/RMF25.pdf>

2. <http://www.behzisty.ir/>

La protección de la población civil: congreso y recursos

El Centro de Estudios sobre Refugiados, en colaboración con el Grupo de Política Humanitaria del Instituto de Desarrollo de Ultramar, celebrará el Congreso Internacional **La protección de la población en los conflictos y en las crisis: respuesta a los desafíos en un mundo cambiante**, que tendrá lugar en Oxford (Reino Unido), del 22 al 24 de septiembre de 2009.

El congreso reunirá a numerosos investigadores académicos, expertos humanitarios, responsables políticos y representantes de la sociedad civil para revisar el estado de la política y la práctica en el amplio sector de la protección humanitaria, conforme nos adentramos en un siglo XXI presumiblemente turbulento. Las conferencias, los debates

plenarios, las mesas de expertos, las ponencias y las actualizaciones de la praxis se centrarán en:

- la población en peligro: cómo sobrevivir y responder a los riesgos de protección
- conceptos relacionados con la protección
- la política de protección
- la protección, la seguridad y el papel de los actores militares y armados
- la responsabilidad nacional y regional de proteger
- la protección en la práctica

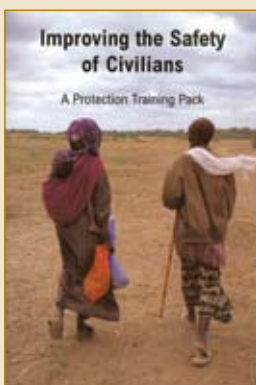
La convocatoria para enviar ponencias y la información sobre la remisión de resúmenes se encuentran en http://www.rsc.ox.ac.uk/conf_conferences_210909.html

Nuevas publicaciones de Oxfam sobre la protección de la población civil

'Improving the Safety of Civilians: A Protection Training Pack' (Paquete formativo sobre protección para mejorar la seguridad de los civiles)

Sophia Swithern y Rachel Hastie. Diciembre de 2008. 176 páginas. 19,95 £. Gratuito en línea (disponible sólo en inglés) en: <http://tiny.cc/OxfamProtectionPack>

Este paquete formativo pretende ayudar a los trabajadores humanitarios a mejorar la seguridad de los civiles que han sufrido violencia, coacción o privaciones deliberadas. Incluye los siguientes módulos: ¿qué es la protección?;



planificar un programa; integrar la protección; y programar la protección.

Las actividades de los módulos tratan temas tan diversos como los criterios internacionales sobre la protección de civiles, el establecimiento de objetivos, indicadores y seguimiento, las negociaciones humanitarias, la coordinación y el establecimiento de alianzas, la

reducción del riesgo de violencia sexual y la defensa de la protección humanitaria. La versión impresa incluye un CD. Está diseñado para que lo utilicen facilitadores con experiencia y conocimientos en temas de protección para la formación de equipos de respuesta urgente.

Por un mañana más seguro: proteger a los civiles en un mundo multipolar

Edmund Cairns. Septiembre de 2008. 148 páginas. 12,95 £. Disponible en inglés, español y francés. Gratuito en: <http://www.oxfam.org/es/policy/por-un-manana-mas-seguro>



Son muchos los que piensan que poco se puede hacer para evitar que los civiles estén en el punto de mira en las abominables guerras actuales. Este informe, basado en la experiencia de Oxfam Internacional en la mayoría de los conflictos mundiales, establece una agenda ambiciosa para proteger a los civiles combinando acciones regionales, nacionales y locales con un apoyo internacional más constante.

RAISE

Reproductive Health Access, Information and Services in Emergencies
Acceso, Información y Servicios de Salud Reproductiva en Situaciones de Emergencia

La atención de la salud reproductiva en caso de emergencia: evitar el sufrimiento innecesario

Maaïke van Min

Disponer de equipos y servicios integrales de salud reproductiva en cualquier situación evitaría la muerte innecesaria de muchas mujeres y bebés.

Julio de 2007, zona este de la República Democrática del Congo: una mujer ha estado de parto durante tres días. El bebé no puede salir, la madre, con dolores insoportables, ha intentado llegar al hospital de distrito durante

Los pasajeros del barco averiado hacen señas a la lancha para que se detenga, y la parturienta es trasladada. La matrona de la ONG evalúa la situación y decide ir inmediatamente al hospital de distrito. El bebé lleva tiempo muerto, pero la mujer

mejor de los casos, se producen cortes en el suministro eléctrico, los médicos están esperando para asistir a la mujer. Pero no hay instrumental quirúrgico esterilizado, ni anestésicos, ni antibióticos, ni bolsas de suero, ni sondas. La mujer fallece.

Se pudo acceder al hospital, los médicos estaban preparados. Entonces, ¿qué es lo que falló?



Haciendo inventario de los suministros de salud reproductiva que se necesitan en la República Democrática del Congo.

La logística de una crisis

Por naturaleza, las crisis humanitarias dificultan el acceso a los servicios y artículos básicos. En las zonas conflictivas, la inseguridad puede ser tan sólo uno de varios obstáculos considerables. Por ejemplo, conforme se alarga la cadena de suministro para rodear las zonas peligrosas, aumenta el coste de los productos y servicios. Por estos motivos, es esencial planificar y coordinar la logística de los programas de respuesta.¹ De hecho, gracias al esfuerzo realizado por preposicionarse, situar los almacenes de forma estratégica, fletar vuelos chárter y mejorar la colaboración sobre el terreno, la comunidad humanitaria ha avanzado en la planificación logística de la asistencia en materia de alimentos, agua, alojamiento y atención médica.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, generalmente los servicios y suministros integrales de salud reproductiva no se priorizan en la misma medida que otras destacadas intervenciones médicas de urgencia. La atención integral en salud reproductiva comprende la atención obstétrica de emergencia, el acceso a los métodos de planificación familiar, las respuestas a la violencia por motivos de género, los servicios que mitigan los efectos de los abortos inseguros, así como la prevención y el tratamiento de las infecciones de transmisión sexual, incluidos el VIH/SIDA. Todos los años,

las últimas 48 horas, primero a pie y después en barco, cuyo motor se ha averiado en medio del lago. La mujer y los restantes pasajeros no pueden hacer nada, flotan a la deriva y a bordo no hay aseos, ni comida, ni agua potable.

Por pura coincidencia, un equipo médico de una ONG, en el que hay una matrona, se dirige en lancha a una de las clínicas a las que sólo se puede acceder por agua.

todavía vive. Se comunican por radio con un equipo en la ciudad para que deje un coche preparado en el puerto. Una hora después la lancha llega a tierra. La parturienta entra en el coche y la llevan al hospital en tan sólo 10 minutos. Éste es el centro de referencia de una zona amplia; lo administra el Ministerio de Sanidad y recibe el apoyo de una ONG internacional desde hace años. Aunque no tiene todo el personal necesario y, en el



Madre e hijo, República Democrática del Congo.

debido tan sólo a la falta de este tipo de atención, mueren más de 500.000 mujeres (entre las cuales unas 170.000 se encuentran en situaciones de emergencia humanitaria) y muchas más quedan discapacitadas de forma permanente. Esta carencia también es una de las principales causas de muerte entre los neonatos.

El modelo “de los tres retrasos” explica por qué mueren las mujeres embarazadas.² El primer retraso es el tiempo que tarda la familia o la comunidad en reconocer la necesidad de solicitar ayuda médica, el segundo es el que se experimenta hasta que se llega al centro hospitalario y, el tercero, tiene lugar mientras se espera una atención adecuada en el propio centro. En el caso que se describe al principio de este artículo, la paciente no solicitó ayuda ni llegó al hospital a tiempo y, cuando llegó al centro médico, había personal con preparación suficiente pero, sin materiales ni equipos esenciales, no pudieron salvarle la vida.

Algunos actores humanitarios sí aplican procesos que facilitan la disponibilidad de suministros básicos en salud reproductiva. Por ejemplo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) ha desarrollado un kit de emergencia en salud reproductiva especial para las fases iniciales de la situación de emergencia.³ Pero a veces UNFPA depende de otras agencias para entregar estos kits, ya que la distribución dentro de un país

puede ser prolongada, compleja y alcanzar un coste prohibitivo. Sin el compromiso de otros actores humanitarios, a menudo la distribución de artículos y servicios de salud reproductiva sigue siendo mínima o no está disponible a efectos prácticos.

Otros agentes logísticos relevantes en las crisis humanitarias no consideran los productos y servicios en salud reproductiva como intervenciones prioritarias en caso de emergencia. Por ejemplo, es posible que los gobiernos beneficiarios no incluyan suministros vitales en materia de salud reproductiva en sus tareas de planificación logística. Actualmente, algunos medicamentos baratos y eficaces para tratar problemas de salud reproductiva no están registrados para tales usos en la Lista de Medicamentos Esenciales de la Organización Mundial de la Salud (OMS), ni figuran tampoco en las listas de este tipo de los gobiernos. A veces, incluso la administración obstaculiza el despacho aduanero de los artículos esenciales de salud reproductiva o retrasan de otro modo la respuesta humanitaria.

Superar obstáculos

Es vital distribuir los suministros de atención reproductiva al inicio de las emergencias si los agentes humanitarios desean salvar vidas y tratar a los beneficiarios con la dignidad que merecen. Los obstáculos que dificultan la distribución de esos materiales en situaciones de crisis son tremendos y las soluciones deben idearse sobre el terreno, en las oficinas centrales y en el ámbito gubernamental. Entre ellas, cabe destacar la necesidad de:

- sensibilizar a la comunidad humanitaria: antes que nada, los agentes humanitarios deben reconocer que la atención en salud reproductiva constituye una necesidad primaria, al igual que los alimentos, el refugio, la higiene y otros componentes esenciales de la atención médica básica.
- ampliar el apoyo gubernamental y de la OMS: las organizaciones que trabajan en el ámbito de la salud reproductiva deben colaborar con la OMS y los gobiernos para garantizar la inclusión de los medicamentos y artículos de salud reproductiva adecuados en la lista de fármacos básicos.
- coordinarse con los agentes logísticos: las organizaciones de salud reproductiva deben colaborar con los principales agentes humanitarios (sobre

todo con aquéllos que se encargan de las primeras medidas de respuesta y de las tareas logísticas, como el preposicionamiento de suministros) para garantizar que los productos de salud reproductiva sean artículos habituales en los primeros vuelos que atienden las emergencias.

- tratar con los donantes: los agentes humanitarios deben trabajar estrechamente con los principales donantes para resaltar la necesidad de pasar, con la máxima rapidez, del conjunto mínimo de servicios iniciales (MISP, por sus siglas en inglés) para la salud reproductiva en situaciones de crisis, a la atención integral en esta área de la sanidad. Aunque ciertos donantes clave comprenden la importancia de las cuestiones logísticas, muchos todavía han de reconocer el papel esencial de los productos de salud reproductiva y, por tanto, no los incluyen en el preposicionamiento de los artículos humanitarios.
- incrementar los esfuerzos actuales por ofrecer atención en salud reproductiva: debe animarse a los agentes humanitarios que a día de hoy realizan esfuerzos ocasionales o parciales para incorporar los suministros de salud reproductiva en la respuesta de emergencia, a dar prioridad tanto a dichos suministros, como a los servicios correspondientes.

Disponer de servicios integrales de salud reproductiva en cualquier situación permitiría evitar muchas muertes innecesarias. Los actores humanitarios deben trabajar para garantizar que este derecho humano universal sea tratado con la misma urgencia y previsión que otros aspectos de las crisis humanitarias.

Maaïke van Min (Maaïke.vanmin@mariestopes-org.be) es Directora de Promoción de la Iniciativa RAISE en la oficina de Marie Stopes International en Bruselas.

1. Véase RMF 18, Entregando la ayuda: un replanteamiento de la logística humanitaria, septiembre 2003, en: <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF18/RMF18.pdf>.

2. Thaddeus, S. y Maine, D, 'Too far to walk: maternal mortality in context' ("Demasiado lejos para ir andando: la mortalidad materna en su contexto"), *Social Science & Medicine*, abril 1994, 38 (8), 1091-1110.

3. Visite www.unfpa.org/emergencias/manual/2.htm para tener una idea general del contenido del kit de emergencia en salud reproductiva del UNFPA y leer una descripción del conjunto mínimo de servicios iniciales (MISP). También puede informarse en línea sobre el MISP en: <http://misp.rhrc.org/>

ACNUR: acerca del dinero



Vicky Tennant y Franziska Troeger

¿Las donaciones en efectivo pueden garantizar la repatriación voluntaria y la reintegración de los refugiados?

En los últimos años, hemos sido testigos de un creciente interés por la utilización de las donaciones en efectivo como instrumento para la asistencia humanitaria y componente de los programas de protección social. Tras grandes emergencias, como el tsunami del océano Índico o el terremoto de Pakistán, las intervenciones con dinero en metálico proporcionan una forma de apoyo flexible y rentable.

El proyecto de investigación, de tres años de duración, realizado por el Grupo de Política Humanitaria (HPG, por sus siglas en inglés) concluyó, a principios de 2007, que “empiezan a aparecer pruebas sólidas que indican que dar dinero o vales a las personas funciona”.¹ Normalmente, dar dinero en efectivo es más barato que ofrecer asistencia en especie, brinda más opciones a los beneficiarios, les capacita para decidir sobre sus propias necesidades y, además, puede tener un efecto multiplicador gracias a la inyección de dinero en la economía local que supone.

Aunque subraya que no debe verse al dinero como panacea universal, el estudio recomienda que se considere las transferencias en efectivo como “parte del conjunto de herramientas de la respuesta humanitaria, como complemento y, en determinadas circunstancias, como alternativa a la asistencia en especie”. Resulta revelador que, en la actualidad, muchas agencias de ayuda y donantes hayan elaborado directrices operativas sobre la utilización de estas donaciones.

Las transferencias en efectivo forman parte de los programas de protección y asistencia de ACNUR desde hace muchos años, principalmente en caso de refugiados urbanos y en operaciones de repatriación. Siria constituye un ejemplo reciente de la primera situación: las donaciones en metálico se distribuyen a los refugiados iraquíes necesitados que se encuentran en Damasco mediante un sistema de cajeros automáticos. También se utilizan ampliamente desde principios de la década de los noventa en las operaciones de ACNUR en apoyo a la repatriación voluntaria y la reintegración de los

refugiados. De 1990 a 1993, más de 900.000 refugiados afganos regresaron a su hogar desde Pakistán gracias a una ayuda en metálico, al igual que lo hicieron, de 1992 a 1993, 370.000 refugiados camboyanos desde Tailandia, así como 43.000 refugiados guatemaltecos en el período 1992-1997. Desde el año 2000, unos 4,4 millones de refugiados afganos han vuelto a su país desde Pakistán e Irán gracias también a la ayuda en metálico. Al principio de la operación, los que retornaban también recibieron artículos no alimenticios, pero se constató que sus costes de aprovisionamiento, almacenamiento y distribución eran prohibitivos y que, en cualquier caso, los que retornaban solían cambiarlos por dinero para satisfacer sus necesidades inmediatas. Por lo tanto, se eliminaron de forma escalonada y se aumentó la suma de la donación en efectivo. En la actualidad, la integran un componente de transporte y una cantidad fija por persona para su reintegración.

Una reciente evaluación confirmó que la principal repercusión de las aportaciones en metálico en Afganistán consiste en proporcionar a las familias un ingreso de libre uso que les permite sufragar los costes inmediatos de la reintegración, entre los cuales la alimentación, el transporte y el alojamiento ocupan los primeros puestos de la lista. Sin embargo, en general, no soluciona necesidades de reintegración a más largo plazo ni problemas de protección, razón por la cual ACNUR también mantiene un amplio programa de reintegración en Afganistán.

Perspectivas de futuro

En 2008, se celebró en Ginebra un taller para evaluar el empleo de las donaciones en efectivo en las operaciones de repatriación voluntaria de ACNUR. Se determinó que su uso demostraba un cambio considerable entre un enfoque uniforme y una asistencia en función de la demanda y que se trataba de un instrumento valioso para dotar a los beneficiarios de más control sobre la utilización de la asistencia, así como de un sentimiento de independencia y dignidad.² No obstante, los participantes recalcaron la importancia de realizar una valoración

exhaustiva de las necesidades que incluyera un análisis situacional, una evaluación de la capacidad productiva de las familias y un rápido estudio de los mercados locales. También se destacó la conveniencia de complementar las donaciones en metálico con otras intervenciones.

Asimismo, resulta necesario tomar medidas para garantizar la seguridad de los trabajadores y los socios que participan en el transporte y la entrega de dinero. Aunque los riesgos para la seguridad son específicos en cada situación y el metálico no acarrea necesariamente más riesgos que la asistencia en especie, se pueden considerar diversos mecanismos de distribución, como las empresas de remesas, los agentes de cambio, los bancos subcontratados y las cooperativas locales, además de la utilización de las nuevas tecnologías, como las transacciones por teléfono móvil.

Las donaciones en efectivo también pueden tener un impacto positivo en la protección y pueden desempeñar un papel destacado en el empoderamiento de las mujeres, siempre que formen parte de una estrategia más amplia dirigida a promover la igualdad de género.

En la actualidad, ACNUR está evaluando el efecto de las donaciones en metálico de 50.000 francos de Burundi por persona que introdujo a mediados de 2007 para los burundeses que regresan de campos de refugiados en Tanzania. Estas donaciones representaron un aumento significativo de la asistencia en un programa que se desarrollaba desde 2002. Así, la evaluación debería permitir un análisis comparativo del progreso hacia la reintegración alcanzado por los refugiados que regresan con asistencia en dinero y el alcanzado por los que no la han recibido.

Vicky Tennant (tennant@ACNUR.org) es Responsable Superior de Políticas del Servicio de Elaboración y Evaluación de Políticas de ACNUR. Franziska Troeger (franziskatroeger@gmail.com) ha sido becaria en ACNUR.

1. Cash-based responses in emergencias (Las respuestas en efectivo a las emergencias) Paul Harvey, HPG Report 24, Enero 2007, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, Londres, 2007

2. El informe se encuentra disponible en inglés, en: <http://www.ACNUR.org/research/RESEARCH/48ecb2e32.pdf>



Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

El desplazamiento interno y la construcción de la paz en Colombia

Elizabeth Ferris

Los avances en las leyes relativas a los desplazados internos no contemplan la relación entre el desplazamiento interno y la construcción de la paz en Colombia.

Un seminario en Bogotá, celebrado en noviembre de 2008, reunió a representantes del Gobierno de Colombia, asociaciones de desplazados internos, organizaciones de la sociedad civil, donantes, agencias de las Naciones Unidas y académicos para analizar la relación entre la prolongada situación de los desplazados en el país y los procedimientos judiciales de transición que están en marcha. El seminario fue organizado por el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, el Departamento federal suizo de Asuntos Exteriores y la Universidad Pontificia Javeriana. Algunos de los temas planteados en los debates fueron los siguientes:

El desplazamiento y la construcción de la paz están relacionados. No se puede alcanzar una paz sostenible en Colombia si no se soluciona la situación de unos tres millones de desplazados en el país. Sin embargo, poner fin al desplazamiento depende del establecimiento de la paz y la seguridad. De este modo, la construcción de la paz, incluso si todavía existen personas desplazadas, supone tanto un reto como una necesidad.

Es necesario que los desplazados internos participen en los procesos que afectan a su vida. Los participantes del seminario resaltaron la importancia de crear mecanismos de desarrollo e implantación que garanticen que los desplazados intervengan no sólo en la justicia transicional y la construcción de la paz, sino también en las decisiones sobre la asistencia humanitaria y las soluciones duraderas. Existen más de 100 asociaciones nacionales de desplazados internos de diversos tipos, pero los participantes destacaron el hecho de que esas asociaciones continúan enfrentándose a varias dificultades. Por ejemplo, suelen encontrarse en zonas urbanas,

aunque gran parte del desplazamiento tiene lugar en zonas rurales. Pese a que la participación de las mujeres en las asociaciones y en los mecanismos de consulta es de especial importancia, ésta sigue siendo todo un reto. Además, muchas de las asociaciones reciben amenazas constantes e incluso algunos de sus líderes han sido asesinados.

Los desplazados internos han sido las principales víctimas del conflicto armado en Colombia y este hecho ha de ser reconocido. Con frecuencia, los civiles han tenido dificultades para mantener su neutralidad en un conflicto donde los actores armados de los dos bandos insisten, de forma sistemática, en que tomen partido en las hostilidades. Aunque, por supuesto, los desplazados internos no son las únicas víctimas del conflicto, presentan necesidades especiales relacionadas con la pérdida de sus bienes, de sus medios de vida y de sus comunidades.

En ocasiones, las relaciones entre los desplazados internos y otros grupos de víctimas han sido tensas. Cuanto más dure el desplazamiento, más problemas habrá entre los distintos grupos de víctimas y conflictos derivados de la cuantía de las indemnizaciones. El elevado número de desplazados - entre tres y cuatro millones- también plantea un obstáculo técnico para desarrollar un sistema de indemnizaciones viable que les incluya.

La tierra es crucial tanto para lograr una paz sostenible como para acabar con el desplazamiento. No obstante, se trata de una cuestión complicada en Colombia, dada la frecuencia con que amplias extensiones de tierra se concentran en manos de unos pocos terratenientes y dado que existen múltiples relaciones entre las personas y la tierra. Las disputas por la tierra en



el país son antiguas, pero los propios conflictos están cambiando las pautas en el uso del terreno y la productividad.

Encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos constituye la tarea más urgente (y la más difícil) a la que se enfrenta el Gobierno de Colombia. No se ha alcanzado un consenso sobre cuáles deben ser estas soluciones y, a pesar de que la mayoría de desplazados quisiera regresar, muchos han abandonado toda esperanza de lograrlo. Las actuales condiciones en el campo, sobre todo la falta de seguridad, imposibilitan el retorno a gran escala.

El progreso sobre la justicia transicional afecta y se ve afectado por las soluciones duraderas para los desplazados internos. No obstante, se están poniendo en marcha de forma paralela políticas relativas a ese colectivo y a la justicia transicional. En algunos casos, los desplazados compiten con otras víctimas para que les presten atención. Además, el desequilibrio entre los recursos disponibles para los perpetradores de delitos y para los desplazados, en tanto que víctimas, genera resentimiento. Al mismo tiempo, se teme que los paramilitares desmovilizados se unan a nuevos grupos armados que, a su vez, puedan desplazar a la población.

Elizabeth Ferris (eferris@brookings.edu) es miembro titular y codirectora del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno <http://www.brookings.edu/idp>

El informe completo del encuentro está disponible en: http://www.brookings.edu/reports/2009/0225_colombia.aspx

El pueblo embera, en el norte de Colombia, sufre especialmente el desplazamiento forzado que desestabiliza su cohesión social y familiar.

La última oportunidad para las víctimas colombianas



**NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL**

Jacob Rothing y Richard Skretteberg

Aunque se espera que el número de desplazados internos en Colombia alcance niveles récord, las políticas de prevención no están dando resultado y se han bloqueado las iniciativas indemnizatorias.

Este desalentador panorama se vislumbra mientras los grupos paramilitares se reagrupan y perduran los conflictos entre el ELN¹ y las FARC², conflictos que conllevan agresiones repetidas a la población civil, violencia sexual y reclutamiento de menores. Los esfuerzos militares por controlar el territorio y erradicar las plantaciones de coca tan sólo han conseguido exacerbar una situación funesta y acuciar desplazamientos masivos. Aunque no hay mucho margen para el optimismo, ya que se infringe constantemente el derecho humanitario internacional, unas políticas preventivas estatales podrían reducir significativamente los riesgos que sufre la población civil.

Los nuevos desplazamientos constituyen el mejor indicador del impacto humano del conflicto en Colombia. El gobierno registró a 270.000 desplazados internos nuevos en 2007, mientras la ONG CODHES³ calculaba que habría que inscribir a otros tantos sólo en la primera mitad de 2008. Estas cifras elevadas han atraído la atención y han despertado la preocupación de John Holmes, Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia, y de Walter Kälin, representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, quienes visitaron el país recientemente. Como declaró la Secretaria General del Consejo Noruego para los Refugiados, Elizabeth Rasmussen, que acudió hace poco a algunas de las regiones más azotadas de la costa pacífica, "los nuevos desplazamientos afectan a los grupos más vulnerables: las mujeres, los niños y las minorías étnicas. La sociedad civil y el gobierno deben

unirse para protegerles y garantizarles el acceso a la ayuda humanitaria".

La actual estrategia del gobierno para proteger a los ciudadanos ha demostrado ser inadecuada y debe rediseñarse con urgencia. Pese a que ACNUR ha formulado algunas recomendaciones acertadas,⁴ el primer paso sería prestar mayor atención al Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo de Colombia que detecta situaciones de riesgo inmediato para la población civil y propone cómo pueden evitarse las agresiones y los abusos. El gobierno también debe encontrar la forma de evitar que se difumine la distinción entre civiles y combatientes y de mantener a los primeros alejados de las hostilidades.

Las soluciones duraderas al desplazamiento están directamente relacionadas con las leyes transicionales y las soluciones negociadas. La Ley de Justicia y Paz colombiana de 2005 facilitó la desmovilización de algunas tropas paramilitares y destacó la importancia de hacer frente a las necesidades de las víctimas. Además, intentó eliminar los incentivos para expropiar terrenos, hecho que alienta el conflicto.

En 2008 se lanzaron dos importantes iniciativas en favor de las víctimas. En primer lugar, el presidente promulgó un decreto que ofrecía indemnizaciones a determinadas víctimas de los ataques de las guerrillas y los paramilitares.⁵ En segundo lugar, una vez consultadas ampliamente las víctimas de la guerrilla y de los abusos perpetrados por el Estado y los paramilitares, y tras un diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el Congreso, se introdujo una Ley de Víctimas sin precedentes que prometía conceder indemnizaciones,

pero el decreto presidencial, que excluye los delitos ordenados por el Estado y los relacionados con la propiedad, todavía está pendiente de aplicación. A su vez, la Ley de Víctimas quedó seriamente debilitada por una alianza en el gobierno que defendía recortes presupuestarios, para ser bloqueada posteriormente por una oposición desilusionada.

A pesar de estos fracasos en 2009 se ha presentado otra oportunidad para paliar las consecuencias de la violencia. El Programa Nacional de Restitución de Bienes, que afronta la devolución de los bienes robados y pretende facilitar los retornos a gran escala, será sometido a la votación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación a mediados de 2009. Desarrollado gracias al diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones estatales con el apoyo de ACNUR y el Consejo Noruego para los Refugiados, el Plan ofrece soluciones duraderas en la línea del espíritu de las negociaciones con los paramilitares que llevó a cabo el gobierno de Uribe. A menos que la Comisión vote a favor de la versión actual, que incluye muchas de las características esenciales de la Ley de Víctimas, el compromiso del gobierno con las políticas indemnizatorias quedará hueco y la noción de justicia transicional se derrumbará en medio de la guerra.

Jacob Rothing (jacob.rothing@nrc.org.co) es consultor del Consejo Noruego para los Refugiados en Colombia y Richard Skretteberg (richard.skretteberg@nrc.no) es consejero superior del Departamento de Información y Apoyo del Consejo en Noruega (http://www.nrc.no).

1. Ejército de Liberación Nacional.

2. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

3. www.codhes.org

4. Introducción y conclusiones. Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia, 2004-2006. Disponible en castellano en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4901.pdf>

5. Decreto presidencial 1290/2008.

La apatridia entre los antiguos trabajadores agrícolas de Zimbabwe



Katinka Ridderbos

Cientos de miles de personas de ascendencia extranjera que trabajaban en explotaciones agrícolas de Zimbabwe propiedad de los blancos son apátridas, no tienen trabajo y han sido desplazadas o corren el riesgo de serlo.

Las xenofobas políticas gubernamentales dirigidas a expulsar a los propietarios de las haciendas y a debilitar a la oposición política, han dejado a un gran número de trabajadores agrícolas sin un lugar donde ir.

En el año 2000, el Presidente de Zimbabwe, Mugabe, y su partido, ZANU-PF, se enfrentaban, por primera vez desde la independencia en 1980, a una considerable oposición política. Ante la proximidad de unas elecciones presidenciales cruciales en 2002, el partido en el poder anunció un programa de reforma agraria acelerada que establecía la adquisición a la fuerza de las explotaciones agrícolas (la mayoría en manos de los blancos).

Además, el gobierno promulgó la Enmienda de 2001 a la Ley de Ciudadanía, que prohibía la doble nacionalidad por primera vez, de modo que las personas que la tuvieran perderían, de forma automática, la ciudadanía zimbabuense si no renunciaban a la extranjera. El principal objetivo de la Enmienda consistía en privar del derecho a voto a los aproximadamente 30.000 nacionales blancos, muchos de los cuales tenían pasaporte británico y habían sido acusados por el ZANU-PF de utilizar su doble nacionalidad para desprestigiar al partido del gobierno en el extranjero y financiar a la oposición, el Movimiento por el Cambio Democrático (MDC, por sus siglas en inglés). Se consideraba que aquéllos que se opusieran (o se pensaba que se oponían) al gobierno de ZANU-PF eran enemigos del Estado que no podían reclamar de forma legítima la ciudadanía zimbabuense.

Esas medidas no sólo afectaron a los blancos, sino también a cientos

de miles de trabajadores agrícolas, especialmente a muchos que eran de ascendencia extranjera. No fue por casualidad: se creía que esos peones estaban bajo el dominio de sus patronos (blancos) y se les veía como simpatizantes del MDC. En consecuencia, se les consideraba una amenaza para el partido gobernante, al igual que a los propios productores blancos.

Se calcula que en enero de 2000, antes del comienzo del programa de reforma agraria acelerada, en las explotaciones vivían y trabajaban unos dos millones de trabajadores agrícolas, temporeros y familiares¹. Se estima que aproximadamente un millón de ellos (200.000 trabajadores y familiares) han perdido su hogar y su trabajo a consecuencia directa del programa de reforma.

Aproximadamente el 30% de esos dos millones de peones agrarios y sus parientes tienen ascendencia extranjera; en su mayoría, son inmigrantes de segunda o tercera generación cuyos padres o abuelos se desplazaron a Zimbabwe (o a la antigua Rodesia, antes de la independencia de 1980) como trabajadores migrantes procedentes de Malawi, Zambia o Mozambique. Antes de que se introdujera la Enmienda a la Ley de Ciudadanía, muchos de esos jornaleros “extranjeros” habían adquirido el derecho a la ciudadanía de Zimbabwe al amparo de la Constitución y de la Ley sobre la Ciudadanía Zimbabuense. De hecho, muchos habían vivido toda la vida en este país y no guardaban vínculos formales con el país de origen de sus ancestros.

No obstante, debido principalmente a las trabas burocráticas y a las altas tasas de analfabetismo entre

estos trabajadores agrícolas, pocos habían adquirido los documentos de ciudadanía zimbabuense o ni siquiera los documentos de identidad, como las partidas de nacimiento y la Enmienda a la Ley de Ciudadanía puso a muchos de ellos en peligro de convertirse en apátridas. A pesar de que las autoridades zimbabuenses los trataban como si estuvieran en posesión de una segunda nacionalidad, los países de su supuesta ciudadanía extranjera no los consideraban ciudadanos suyos. Otros, sencillamente, no se enteraron de que tenían que renunciar a la nacionalidad extranjera a la que podrían haber tenido derecho por su ascendencia. Además, incluso si lo sabían, con mucha frecuencia las cargas administrativas del proceso de renuncia suponían un obstáculo insuperable.

Al mismo tiempo, dado que sus antepasados no provenían de Zimbabwe, cuando los trabajadores perdieron su casa en la explotación agrícola no tuvieron hogar al que retornar en el país. Por lo tanto, muchos agricultores de ascendencia extranjera han quedado atrapados: siguen viviendo en las fincas donde trabajaban pero, como sus antiguos patronos han tenido que abandonarlas, son prácticamente ocupantes ilegales en su propia casa y corren el peligro constante de ser desplazados a la fuerza por los nuevos propietarios. En la actualidad, son algunas de las personas más frágiles de Zimbabwe: sin medios de subsistencia, sin acceso (o con acceso escaso) a los servicios sociales y sin estructuras de apoyo que los respalden.

Katinka Ridderbos (katinka.ridderbos@nrc.ch) es Analista de País (Sudán, Uganda y Zimbabwe) para el Observatorio de Desplazamiento Interno (<http://www.internal-displacement.org>)

1. IDMC, The Many Faces of Displacement: IDPs in Zimbabwe (Los múltiples rostros del desplazamiento: desplazados internos en Zimbabwe), agosto de 2008, p32. Disponible (inglés) en: www.internal-displacement.org/countries/Zimbabwe

Sumario de resultados de la encuesta para los lectores de RMF 2008

Con la edición RMF 31, se distribuyó una encuesta en los cuatro idiomas a todos/as nuestros/as lectores/as habituales. Además, en nuestra página web se habilitó una aplicación electrónica para recibir cuestionarios en las cuatro lenguas (inglés, árabe, francés y español).

El número total de respuestas, impresas y electrónicas, fue de 244 en inglés (3,3% de los lectores habituales), 12 en francés (0,5%), 53 en castellano (3,8%) y 57 en árabe (2,7%); resultados ligeramente superiores a los obtenidos en la encuesta de 2004. Aún así, lamentamos el reducido número de respuestas recibidas en francés.

Los editores están profundamente agradecidos a todos los que se han tomado el tiempo y la molestia de responder a la encuesta.

El perfil de los lectores de RMF

Los lectores de RMF pertenecen en su mayoría a agencias internacionales (Naciones Unidas, Cruz Roja/Media Luna Roja y ONG internacionales), instituciones académicas y ONG locales. Un pequeño aunque significativo número de personas encuestadas trabaja en agencias gubernamentales.

El rango que ocupan dentro de su organización es muy diverso: desde estudiantes hasta catedráticos, pasando por responsables de proyectos y directores ejecutivos.

Acceso a RMF

Tanto la versión en línea de la Revista como la impresa tienen un público muy amplio en los cuatro idiomas. El resultado más llamativo es que más del 70% de las personas encuestadas comparte el ejemplar impreso: más de la mitad lo comparte con otras dos o cinco personas, mientras que poco menos de la mitad lo comparte con más de cinco.

Aunque de las respuestas no se desprende exactamente cuántas personas leen RMF, es evidente que los lectores reales exceden el número de ejemplares impresos y distribuidos, sobre todo si añadimos los muchos lectores que acceden a la Revista a través de Internet.¹

Utilidad de RMF

La investigación y la documentación son las finalidades más habituales, seguidas de la compilación de material para defender los derechos humanos y ejercer la docencia. Algunos lectores emplean RMF para mantenerse al día o por interés general, pero también hay quienes la utilizan para apoyar sus propuestas escritas o el desarrollo de sus programas.

Asimismo, se preguntó a los lectores si consultan las ediciones anteriores y la mayoría lo hace, en especial por motivos de investigación. Estas respuestas prueban la larga vida útil de RMF.

El contenido y el estilo de RMF

La inmensa mayoría de las respuestas coincidía total o casi totalmente en que la variedad de temas, asuntos y autores, el equilibrio entre artículos teóricos y prácticos y la calidad de producción y diseño son buenos.

Ante la petición de sugerencias para temas futuros, las personas encuestadas propusieron algunas ideas interesantes, que tendremos en consideración para próximas ediciones.

También se preguntó a los lectores si les interesaría aportar sus artículos a la Revista. 150 personas respondieron con sus propuestas, lo cual demuestra un alto grado de compromiso.

La página web de RMF

La página web de RMF (que incluye las páginas de los cuatro idiomas) tiene un amplio uso y, para casi la mitad, supone la principal fuente de información sobre migraciones forzadas en Internet. La gran mayoría opina que la página web de RMF es fácil de usar y la noticia sobre la indexación de artículos que se está llevando a cabo en la actualidad tuvo una acogida entusiasta. Se formularon algunas sugerencias adicionales que debemos tener en cuenta mientras seguimos desarrollando la web.

El uso más habitual que de ella se hace es la investigación, además de leer RMF en línea. De las más de 1.700 personas a las que actualmente enviamos 'alertas' por correo electrónico (sobre las nuevas ediciones o las invitaciones para presentar artículos), unas 1.350 no reciben el ejemplar impreso, sino que acceden a la Revista en línea.

Otros comentarios

Al final de la encuesta, se ofrecía la oportunidad de añadir "otros comentarios", que fue aprovechada por 101 personas. La mayoría de ellos fueron muy favorables; estas felicitaciones y la valoración positiva de la calidad, el valor y la utilidad de RMF, nos impulsan a seguir adelante.

Lecciones

Una encuesta de este tipo sólo muestra la repercusión de la revista de forma anecdótica. Dicho lo cual, las respuestas obtenidas nos animan a seguir por el mismo camino, a buscar temas de interés estratégico para nuevas ediciones, a mantener un equilibrio entre las partes de la revista dedicadas al tema de portada y las dedicadas a los artículos generales y a intentar seguir atrayendo a una diversa comunidad lectora, en cuanto a situación geográfica, afiliación, rango y actividad.

Resulta evidente que la inversión en la página web vale la pena y los resultados de la encuesta indican distintas formas de seguir mejorándola, además de animarnos a seguir haciéndolo.

Algunas personas encuestadas nos propusieron buscar más autores y ofrecer más temas o artículos "del sur". Estos comentarios muestran que debemos mantener y mejorar nuestro esfuerzo en este sentido. Nos ayudará el hecho de que la encuesta revele la disposición de nuestros lectores y lectoras a contribuir y comprometerse con RMF.

1. Las tiradas varían de una edición a otra, pero rondan los 12.000 ejemplares en inglés, 3.000 en árabe, 2.500 en francés y 1.800 en español.

CENTRO DE
ESTUDIOS
SOBRE
REFUGIADOS

Próximos cursos y congresos del Centro de Estudios sobre Refugiados en 2009

Protecting people in conflict and crisis: responding to the challenges of a changing world/ La protección de la población civil en los conflictos y en las crisis: respuesta a los desafíos de un mundo cambiante

Del 22 al 24 de septiembre

Organizado por el Centro de Estudios sobre Refugiados en colaboración con el Grupo de Política Humanitaria del Instituto de Desarrollo de Ultramar, este congreso reunirá a numerosos investigadores académicos, expertos humanitarios, responsables políticos y representantes de la sociedad civil para revisar el estado de la política y la práctica en el amplio sector de la protección humanitaria. Para más información vea página 67, visite http://www.rsc.ox.ac.uk/conf_conferences_210909.html o escriba un mensaje electrónico a: simon.addison@qeh.ox.ac.uk

Escuela internacional de verano sobre migraciones forzadas

Del 6 al 24 de julio

Curso presencial en Wadham College y en el Departamento para el Desarrollo Internacional. La escuela de verano del Centro de Estudios sobre Refugiados ofrece un método intensivo, multidisciplinar y participativo de estudio de las migraciones forzadas. Favorece que aquellos que trabajan con refugiados y demás migrantes forzados reflexionen de forma crítica sobre las fuerzas y las instituciones que dominan el mundo de los desplazados. Fecha límite de solicitud: 1 de mayo. Véase http://www.rsc.ox.ac.uk/teaching_summer.html o póngase en contacto con katherine.salahi@qeh.ox.ac.uk

Día Mundial del Refugiado

20 de junio

Durante el mes de junio se celebran en diversas ciudades del mundo actos conmemorativos del Día Mundial del Refugiado, convocatoria internacional que pretende acercarnos a la realidad de los millones de personas refugiadas y desplazadas internas que viven en el mundo. Desde RMF aplaudimos la labor de todas las personas que trabajan para y por los/as refugiados/as, así como todas estas iniciativas que abogan por un mundo más justo. Nuestros mejores deseos a las personas refugiadas y desplazadas del mundo.

Consejo editorial de RMF

A continuación se detalla la afiliación internacional de los miembros del Consejo Editorial. No obstante, éstos actúan a título personal y sus opiniones no representan necesariamente las de sus organizaciones.

Diana Avila Diálogo Sudamericano	Amelia Bookstein Kyazze Save the Children GB
Paula Banerjee Mahanirban Calcutta Research Group	Erin Mooney ProCap/ACNUR
Nina M Birkeland Consejo Noruego para los Refugiados	Frances Nicholson ACNUR
Mark Cutts BCAH	Dan Seymour UNICEF
Henia Dakkak UNFPA	Judy Wakahiu Consortio para los Refugiados de Kenia
Rachel Hastie Oxfam GB	Richard Williams Independent Consultant
Khalid Koser Geneva Centre for Security Policy	Roger Zetter Centro de Estudios sobre Refugiados

Gracias a todos nuestros donantes en 2008-2009

RMF es totalmente dependiente de la financiación externa para cubrir todos los costes del proyecto, incluida la dotación de personal. Nuestros gastos en el último ejercicio (1.8.07-31.7.08) ascendieron a un total de aproximadamente 340.000 £/ 495.000 \$US. Estamos profundamente agradecidos a los siguientes donantes por su apoyo financiero y su entusiasta colaboración durante los últimos dos años.

ACNUR	Población, Refugiados y Migración	OCHA, Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
AECID, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Departamento Federal Suizo de Asuntos Exteriores	Open Society Justice Initiative
Proyecto Brokings-Bern sobre Desplazamiento Interno	Department for International Development (DFID)	OXFAM GB
Catholic Relief Services	DFAIT Canada	RAISE, Acceso a la Salud Reproductiva, la Información y los Servicios en situaciones de Emergencia
CIDA	DHL	Save the Children UK
Comisión de Mujeres Refugiadas	Feinstein International Centre, Tufts University	PNUD
Consejo Danés para los Refugiados	GTZ/ Ministerio Federal de Economía Alemán.	PNUMA
Consejo Noruego para los Refugiados	Cooperación y Desarrollo	UNICEF
DanChurchAid	International Rescue Committee	Unión Europea
Departamento de Estado de EE.UU., Oficina de	Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores	ZOA Refugee Care

Carta desde el campo de refugiados

La experiencia de los refugiados en el campo de Oru (Nigeria)



Un lector de RMF, Kehinde Okanlawon, de Ile Ife (Nigeria), escribió hace poco a los editores de la revista:

“RMF me hizo pensar sobre los problemas relacionados con la salud reproductiva de los refugiados y decidí ir al campo de Oru, en el estado de Ogun, para trabajar como educador voluntario y ofrecer información sobre temas de salud”. Kehinde conoció a través de la revista el conjunto mínimo de servicios iniciales (MISP, por sus siglas en inglés) para la salud reproductiva en situaciones de crisis y ahora tiene una acreditación en este ámbito. Él y otros compañeros de estudio han escrito sobre los refugiados de Oru:

El campo de Oru lleva aproximadamente 20 años acogiendo a refugiados. Durante mucho tiempo se suministraban anticonceptivos con regularidad y se distribuían entre la población refugiada gratuitamente, pero se abandonó esta práctica cuando la clínica del campo cerró en 2005. Todavía hay preservativos en el campo, pero las mujeres han de acudir a los hospitales que se encuentran en la comunidad de acogida a cinco kilómetros para conseguir anticonceptivos, cuyo coste deben pagar.

No se puede dejar de subrayar la importancia de los métodos anticonceptivos en situaciones de pobreza, como la que predomina en los campos de refugiados. Su uso puede prevenir los embarazos no deseados y las complicaciones durante la gestación, los abortos peligrosos y la mortalidad materna. La disponibilidad de anticonceptivos y su uso habitual por parte de las refugiadas pueden ampliar las posibilidades de las mujeres del campo, así como contribuir a reducir los embarazos entre las adolescentes, que son un gran problema en Oru. Además, ayudan a que éstas retrasen el embarazo y permite a las refugiadas tener menos niños, más espaciados y sanos. Sin contar con que, en vistas de la pandemia de infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA, los preservativos pueden prevenir estas enfermedades.

Como la pobreza es una cruda realidad en el campo, algunos padres animan a sus hijas a que se prostituyan. “Mi madre me decía que no volviera a casa sin traer comida y dinero, sabiendo perfectamente que no tengo trabajo ni ningún medio de subsistencia. Me decía: ‘Eres nuestra única esperanza de sobrevivir’. Es obvio que mi madre espera que venda mi cuerpo por dinero”, afirmaba una refugiada de 24 años de edad.

Los refugiados, y especialmente las mujeres y las niñas, necesitan conocimientos y oportunidades económicas que les permitan subsistir. Por ejemplo, saber de peluquería ha sido esencial para capacitar a algunas de ellas a tomar decisiones en su vida personal; las estudiantes de la Universidad en la comunidad de acogida vienen al campo a trenzarse el pelo y muchas refugiadas se ganan la vida así. Para algunas, se trata de una alternativa a los matrimonios abusivos, mientras que otras han adquirido mayor respeto y autonomía en su hogar. “Llegué a este campo hace seis años con mi marido, que no puede trabajar porque se quedó inválido durante la guerra de Liberia”, explica una madre con tres hijos, “ahora gano lo suficiente para comprar comida y algunos artículos básicos para mi familia, y para pagar las facturas del médico”.

El presente artículo es un extracto de ‘The experience of refugees in Oru refugee camp, Nigeria’ (“La experiencia de los refugiados en el campo de Oru, Nigeria”), coautor Kehinde Okanlawon (okanlawon_kehinde@yahoo.com), estudiante de la Universidad de Obafemi Awolowo y voluntario en educación de salud reproductiva en Oru; Titilayo Ayotunde (networthlinks@yahoo.co.uk), estudiante de doctorado e investigador en dicha Universidad; Agbaje Opeyemi (demogbaje2008@yahoo.com), estudiante de la misma Universidad; y Mantue S. Reeves (mspirit@yahoo.com), refugiado liberiano residente en el campo de Oru durante los últimos cinco años, antiguo voluntario de la Cruz Roja en el campo y actual estudiante de la misma Universidad.