



**Asamblea General**

Distr.  
GENERAL

A/HRC/7/23  
28 de febrero de 2008

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS  
Séptimo período de sesiones  
Tema 3 de la agenda

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS,  
CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES,  
INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO**

**Informe de la Experta independiente en cuestiones de las  
minorías, Sra. Gay McDougall\***

**Resumen**

El mandato del Experto independiente en cuestiones de las minorías fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2005/79. Entre otras cosas, el Experto independiente debe promover la aplicación de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, e identificar las mejores prácticas y posibilidades de cooperación técnica que pueda ofrecer la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La Experta independiente presentó su anterior informe al Consejo de Derechos Humanos en febrero de 2007, en el que facilitaba un resumen de sus actividades y abordaba en detalle la cuestión temática de las minorías, la pobreza y los objetivos de desarrollo del Milenio.

El presente informe ofrece un resumen de las actividades llevadas a cabo por la Experta independiente. Desde la presentación de su anterior informe anual, la Experta independiente llevó a cabo misiones oficiales en Francia, del 19 al 28 de septiembre de 2007 y en la República Dominicana, del 22 al 29 de octubre de 2007. Su visita a la República Dominicana la realizó conjuntamente con el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.

---

\* Este informe se ha presentado con retraso para incluir en él la información más reciente.

En el último año, la Experta independiente ha realizado una labor temática sobre cuestiones relacionadas con la denegación o privación discriminatoria de la ciudadanía como instrumento de exclusión de las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, que es el tema central del presente informe. Esta labor incluyó la celebración de un seminario de expertos sobre esta cuestión en Ginebra, en diciembre de 2007. Las minorías son víctimas con frecuencia de la discriminación y la exclusión, y se afanan por lograr el respeto de sus derechos humanos, incluso en situaciones en que su ciudadanía es plena e incuestionable. La denegación o la privación de la ciudadanía puede ser un método eficaz de agravar su vulnerabilidad y puede conducir incluso a las expulsiones en masa. Una vez que han sido privadas de la ciudadanía, las minorías se ven privadas inevitablemente de la protección de sus derechos y libertades básicos, incluidos los derechos de las minorías proclamados en la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 15 millones aproximadamente de personas, en más de 49 países, son apátridas, y este número parece ir en aumento. Muchas minorías viven en una situación legal precaria, porque, aunque puedan tener legalmente derecho a la ciudadanía en el Estado en que viven, a menudo se les niega o se ven privadas de este derecho y, pueden encontrarse, en efecto, viviendo en una situación de apatridia. Aunque son muchas las condiciones que pueden provocar la situación de apatridia, incluidas las situaciones prolongadas de refugiados y la sucesión de Estados, la mayoría de los apátridas son miembros de grupos minoritarios.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 12	4
A. Visita a los países.....	2 - 3	4
B. Actividades .....	4 - 12	4
II. LAS MINORÍAS Y LA DENEGACIÓN O PRIVACIÓN DISCRIMINATORIA DE LA CIUDADANÍA .....	13 - 19	6
III. CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO .....	20 - 27	8
IV. CONSIDERACIONES DE DERECHO INTERNACIONAL.....	28 - 43	9
A. Derecho a una nacionalidad .....	30 - 34	10
B. Importancia de la no discriminación.....	35 - 37	12
C. La ciudadanía y el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales .....	38 - 40	14
D. La ciudadanía y el disfrute de los derechos de las minorías .....	41 - 43	15
V. CONSECUENCIAS PARA LAS MINORÍAS DE LA DENEGACIÓN O PRIVACIÓN DE LA CIUDADANÍA .....	44 - 48	16
VI. PRÁCTICAS REGIONALES .....	49 - 70	17
A. África .....	50 - 55	17
B. Asia .....	56 - 64	19
C. Europa.....	65 - 68	21
D. América Latina y el Caribe .....	69 - 70	22
VII. ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES REGIONALES Y NACIONALES .....	71 - 76	23
VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	77 - 90	25

## I. INTRODUCCIÓN

1. La Experta independiente se complace en presentar al Consejo de Derechos Humanos su tercer informe anual de conformidad con la resolución 2005/79 del Consejo. En el presente informe, ofrece una reseña de sus actividades desde su informe anterior, presentado en febrero de 2007 (A/HRC/4/9), así como un análisis temático de las cuestiones en cuanto se refieren a las minorías y a la denegación o privación de la ciudadanía.

### A. Visitas a los países

2. Desde la presentación de su anterior informe, la Experta independiente ha llevado a cabo misiones en Francia, del 19 al 28 de septiembre de 2007 (A/HRC/7/23/Add.2) y en la República Dominicana, del 22 al 29 de octubre de 2007 (A/HRC/7/23/Add.3), ésta última realizada conjuntamente con el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.

3. En el desempeño de su mandato de promover la aplicación de la Declaración sobre los derechos de las minorías y de identificar las mejores prácticas en cada región, la Experta independiente acoge con satisfacción las respuestas del Gobierno de Guyana y del Gobierno de Grecia a su solicitud de visitar estos países en 2008. La Experta independiente espera con interés proseguir el diálogo con Bangladesh, Colombia, Kazajstán, Malasia, Nepal, Nicaragua, Panamá, Suriname, Sri Lanka, Tailandia y Turquía, países que ha solicitado visitar.

### B. Actividades

4. Con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) la Experta independiente celebró una consulta los días 29 y 30 de enero de 2007, con el fin de prestar asistencia a las instituciones regionales y nacionales en relación con la adopción de normas y mecanismos eficaces para combatir la discriminación y proteger los derechos de las minorías. En los debates de esta reunión, que se celebró en estrecha consulta con la Organización de Estados Americanos, se examinaron las perspectivas regionales en relación con las minorías, la discriminación y la intolerancia. El documento final contribuyó de manera decisiva al proyecto revisado de Convención Interamericana contra el Racismo y toda Forma de Discriminación e Intolerancia. En la consulta de expertos participaron representantes de la sociedad civil y otros expertos internacionales, así como profesionales de todas las regiones.

5. Con el fin de promover su colaboración con los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de los tratados, y en particular con el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, la Experta independiente celebró en marzo de 2007 una segunda consulta oficial con el Comité, en la que discutió las posibilidades de colaboración con el fin de contribuir a la capacidad del Comité para examinar en su trabajo cuestiones relacionadas con las minorías, en particular con respecto a sus mecanismos de alerta temprana, atención urgente y seguimiento. La Experta independiente también celebró consultas con el Comité sobre cuestiones específicas de cada país, y celebra la oportunidad de promover la coordinación de sus respectivos mandatos a este respecto.

6. La Experta independiente ha proseguido sus esfuerzos para promover la incorporación de las cuestiones relacionadas con las minorías en la labor de las Naciones Unidas. Además ha celebrado amplias consultas con los órganos y organismos de las Naciones Unidas, incluido el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Bajo los auspicios de la Dependencia de Pueblos Indígenas y Minorías del ACNUDH y de la Experta independiente, en 2007 se consolidó el grupo interinstitucional sobre las minorías. Esta importante iniciativa ofrece la oportunidad de compartir regularmente información y permite que la Experta independiente se reúna con representantes de los organismos. Un resultado práctico de este grupo interinstitucional ha sido la preparación de consultas con miras a la preparación de un folleto titulado "Preguntas y respuestas sobre cuestiones relacionadas con las minorías", a fin de ayudar a los representantes de los organismos sobre el terreno en su trabajo sobre cuestiones relacionadas con las minorías.

7. La Experta independiente, en el desempeño de sus actividades relacionadas con la reducción de la pobreza y la realización de los objetivos de desarrollo del Milenio para las minorías, prosiguió en 2007 las consultas con los organismos de desarrollo, incluido el PNUD. Después de que el PNUD asumiera en 2007 el compromiso de preparar una nota de política/orientación sobre cuestiones relacionadas con las minorías, la Experta independiente ha colaborado con el PNUD en el marco de un grupo de tareas establecido para preparar una guía de referencia sobre cuestiones relacionadas con las minorías. Las oficinas del PNUD en los países completaron además un cuestionario en línea para contribuir a este proceso. El próximo paso consistirá en poner a prueba y validar la guía de referencia mediante consultas regionales, una de las cuales se ha propuesto que se celebre en Bratislava en 2008.

8. La Experta independiente considera que la prevención de la violencia y de los crímenes motivados por el odio contra grupos minoritarios es una obligación básica de los Estados de conformidad con la Declaración sobre los derechos de las minorías y otras normas universales. Esta obligación supone la necesidad de vigilar constantemente los primeros indicios de atrocidades en masa y genocidio. A tal efecto, la Experta independiente ha tratado de fortalecer la comunicación y la colaboración con los órganos y mandatos pertinentes de las Naciones Unidas, las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) centradas en la prevención del genocidio y en la responsabilidad de protección. En 2007, la Experta independiente mantuvo un diálogo de fondo con el Asesor Especial del Secretario General para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas, Sr. Francis Deng, su predecesor, con el fin de considerar las complementariedades y posibles sinergias entre sus respectivos mandatos.

9. A este respecto, la Experta independiente participó del 11 al 13 de octubre de 2007 en una conferencia mundial de alto nivel sobre la prevención del genocidio, convocada por el Centro de Derechos Humanos y Pluralismo Legal de la Universidad McGill. Esta conferencia reunió a supervivientes del genocidio, activistas de primera línea y destacados dirigentes políticos y de la sociedad civil de todo el mundo, con el objetivo de configurar el debate público y la política sobre la prevención del genocidio. La Experta independiente destacó la necesidad de mejorar la comunicación en los órganos de las Naciones Unidas y entre ellos, prestando mayor atención a los derechos de las minorías mucho antes de que se inicien las matanzas masivas.

10. La Experta independiente acoge con satisfacción la resolución 6/15, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en su sexto período de sesiones, por la que el Consejo estableció un foro sobre las cuestiones relacionadas con las minorías. Este foro constituirá una plataforma para promover el diálogo y la cooperación sobre cuestiones relacionadas con las personas pertenecientes a las minorías, y que aportará contribuciones temáticas y experiencias a la labor de la Experta independiente. De conformidad con la resolución 6/15, el foro determinará y analizará las mejores prácticas, así como los retos, oportunidades e iniciativas, para promover la aplicación de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas religiosas y lingüísticas. El foro se reunirá anualmente durante dos días en Ginebra y la Experta independiente contribuirá a la orientación y preparación de su trabajo.

11. En su informe inicial, la Experta independiente había señalado como prioridad temática clave de su labor mejorar el conocimiento de las cuestiones relacionadas con las minorías con el fin de promover la inclusión y la estabilidad. En este contexto, la Experta independiente convocó, los días 6 y 7 de diciembre de 2007, una consulta de expertos sobre la cuestión de la denegación y privación discriminatoria de la ciudadanía como instrumento de exclusión de las minorías. Esta consulta se benefició de los conocimientos y experiencias de las comunidades afectadas, los expertos regionales, los órganos y organismos de las Naciones Unidas, los representantes de las instituciones intergubernamentales regionales y de la sociedad civil. Además, el 15 de octubre de 2007, la Experta independiente envió un cuestionario a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas solicitando información sobre cuestiones relacionadas con las minorías y la ciudadanía. Las respuestas al cuestionario podrán consultarse en la página web de la Experta independiente.

12. La sección siguiente contiene un análisis del problema de la denegación o privación de la ciudadanía en cuanto afecta a las personas pertenecientes a las minorías. Se basa sobre todo en el resultado de la consulta de expertos convocada por la Experta independiente en diciembre de 2007.

## **II. LAS MINORÍAS Y LA DENEGACIÓN O PRIVACIÓN DISCRIMINATORIA DE LA CIUDADANÍA**

13. Las minorías sufren con frecuencia discriminación y exclusión, y se esfuerzan por conseguir que se respeten sus derechos humanos, incluso en situaciones en que gozan de ciudadanía plena e incuestionable. El hecho de privarles de la ciudadanía puede ser un método eficaz de agravar su vulnerabilidad y provocar incluso su expulsión masiva. La experiencia en todas las regiones demuestra esta realidad. Una vez que se les niega o se les priva de la ciudadanía, las minorías se ven privadas inevitablemente de la protección de sus derechos y libertades básicas, incluidos los derechos reconocidos en la Declaración sobre los derechos pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

14. En el presente informe, la Experta independiente no considera la ciudadanía como una condición para el disfrute de todos los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías. Al contrario, la legislación internacional sobre derechos humanos establece claramente que sólo un número limitado de derechos pueden hacerse depender de la ciudadanía: los derechos a entrar y residir de manera permanente en el territorio de un Estado; el derecho de la persona a ser protegida por el Estado cuando se encuentra fuera de su territorio; y una serie de derechos

políticos (por ejemplo el derecho a votar y ser elegido)<sup>1</sup>. Sin embargo, muchos Estados siguen definiendo la ciudadanía como el vínculo jurídico primordial entre el individuo y el Estado que confiere los derechos.

15. La discriminación es a la vez la causa y una consecuencia de las acciones de los Estados que tratan de marginar a las minorías. Las razones por las que los Estados niegan o privan discriminatoriamente a las personas de su derecho a la ciudadanía tienen con frecuencia sus raíces en ideologías racistas. La evidencia demuestra que la denegación o privación discriminatoria de la ciudadanía<sup>2</sup> afecta de manera desproporcionada a las personas pertenecientes a las minorías.

16. La evaluación por la Experta independiente de las cuestiones relacionadas con las minorías en el contexto de la denegación o privación de la ciudadanía se basa en la Declaración sobre las Minorías de 1992 y otras normas internacionales pertinentes, en las cuales la Experta independiente ha identificado cuatro esferas generales de interés en relación con las minorías en general: a) la protección de la supervivencia y existencia de una minoría en un territorio o Estado, en particular combatiendo la violencia contra las minorías, la expulsión forzada y el genocidio; b) la protección y promoción de la identidad cultural de los grupos minoritarios y del derecho de los grupos nacionales, étnicos, religiosos o lingüísticos a gozar de su entidad colectiva y rechazar la asimilación forzada; c) la garantía de los derechos a la no discriminación y la igualdad, en particular poniendo fin a la discriminación estructural o sistemática y promoviendo la acción afirmativa en caso necesario; y d) la garantía del derecho de las minorías a participar efectivamente en la vida pública, en particular con respecto a las decisiones que les afectan.

17. La denegación o privación de la ciudadanía como política o instrumento de discriminación contra las minorías afecta a todos estos elementos clave de los derechos de las minorías y, por lo tanto, es también un aspecto básico de la labor de la Experta independiente.

18. En la sección siguiente, la Experta independiente considera el contexto histórico y político, el desarrollo del problema y las preocupaciones que plantea para las minorías y para los Estados. En la sección IV se examina la aplicación de la legislación internacional sobre derechos humanos en el contexto de la denegación o privación discriminatoria de la ciudadanía. En la sección V la Experta independiente considera las consecuencias de la denegación o privación de la ciudadanía en el contexto de los derechos humanos de las minorías. En la sección VI se ofrecen ejemplos de minorías afectadas en todo el mundo y se determinan las acciones concretas que se han dirigido contra las minorías. También se ponen de relieve las recientes iniciativas positivas. En la sección VII la Experta independiente considera las actividades pertinentes de los

---

<sup>1</sup> En ciertas situaciones, los Estados consideran que los derechos económicos y sociales dependen de la ciudadanía.

<sup>2</sup> La denegación y la privación de la ciudadanía son conceptos muy similares, y sus consecuencias prácticas para la persona son muy parecidas. Sin embargo, la distinción puede caracterizarse así: se niega la ciudadanía a las personas a las que se impide ser ciudadano, bien en el momento del nacimiento o posteriormente; se priva de la ciudadanía a las personas que pierden o se ven despojadas de la ciudadanía que poseían anteriormente.

agentes internacionales, regionales y nacionales en relación con esta cuestión. El informe concluye con una serie de recomendaciones. A los efectos del presente informe, las expresiones "nacionalidad" y "ciudadanía" se utilizan como términos sinónimos conforme al derecho internacional público.

19. Los ejemplos relativos a países y comunidades específicos ofrecidos en el presente informe se han elegido para ilustrar las cuestiones que afectan a otras muchas minorías en todas las regiones. No pretenden ser una exposición de las situaciones más problemáticas ni un estudio exhaustivo.

### III. CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO

20. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 15 millones aproximadamente de personas, en más de 49 países, son apátridas, y este número parece ir en aumento<sup>3</sup>. Un gran número de personas apátridas hoy día pertenecen a grupos minoritarios. La evidencia de todas las regiones muestra que otros muchos grupos minoritarios viven en situaciones legales precarias. Aunque es posible que tengan derecho a la ciudadanía en el Estado en que viven, con frecuencia se les niega o se ven privadas de este derecho, y pueden encontrarse en realidad en una situación de apatridia.

21. Las situaciones históricas que han conducido a la denegación o privación de la ciudadanía a los grupos minoritarios son múltiples y difieren de un Estado a otro. Muchas de las poblaciones minoritarias son indígenas que han vivido en sus Estados al menos tanto tiempo como las poblaciones mayoritarias. Otras minorías se establecieron en un Estado a través de procesos internos de diversificación cultural o religiosa. En consecuencia, estas minorías tienen tanto derecho a reivindicar la pertenencia y la ciudadanía como las poblaciones mayoritarias.

22. La centralización de la autoridad política y la creación de categorías definidas de pertenencia han venido asociadas con la práctica de negar y privar a las minorías del derecho a la ciudadanía. La forma en que se han construido los Estados históricamente contribuye también a explicar cómo se ha "excluido" a las minorías del derecho a la ciudadanía, en particular mediante la reorganización de los Estados. En todas estas situaciones es posible que las minorías sean vistas en el contexto de consideraciones geopolíticas más amplias y, a veces, como prolongaciones de otras Potencias, por ejemplo, cuando existe un Estado afín claramente identificable, con una composición étnica similar. En este contexto, pueden plantearse cuestiones de adhesión y lealtad política.

23. Las políticas que establecen una distinción rígida entre las poblaciones nativas asentadas y las llegadas posteriormente, asentadas durante un largo tiempo, pueden dar lugar a percepciones racistas y discriminación. Las cuestiones relacionadas con los recursos o las crisis económicas pueden dar lugar a que se adopten o refuercen políticas proteccionistas que tratan de excluir a las minorías o de imponer requisitos prohibitivos que impiden a ciertos grupos étnicos en su conjunto adquirir los derechos de ciudadanía a los que hubieran podido optar.

---

<sup>3</sup> ACNUR, "The Excluded", *Refugiados*, N° 147, N° 3, 2007, pág. 2.



24. La influencia de las ideologías nacionalistas de exclusión cuenta con una larga historia, y se demostró poco después de la primera guerra mundial cuando los ciudadanos nacidos en el extranjero, que habían sido naturalizados, se vieron despojados de su ciudadanía por algunos países, como Bélgica, Francia, Turquía y la Unión Soviética. La introducción, de infausta memoria, de las leyes de Nuremberg en Alemania y Austria privó a los judíos nacidos en estos países de su derecho a la ciudadanía. Ejemplos más recientes demuestran que la denegación o privación de la ciudadanía sigue teniendo dramáticas consecuencias, como las expulsiones en masa del Estado.

25. La sucesión de Estados, que a menudo, aunque no necesariamente, es una consecuencia de la guerra constituye otra explicación de la prevalencia del trato discriminatorio de personas que quizás no sean migrantes pero que pueden encontrarse viviendo en una jurisdicción diferente. La desintegración de la Unión Soviética, por ejemplo, promovió numerosos conflictos de nacionalidad, que dejaron efectivamente a millones de personas en situación de apatridia y viviendo como minorías en un nuevo contexto político. Del mismo modo, el fin de la federación y la división de Checoslovaquia dejó a miles de romas en una situación precaria en tanto que su situación de ciudadanía era cuestionada por ambos Estados sucesores.

26. Las guerras, ya sean entre Estados o guerras civiles, y los procesos de integración nacional y reconstrucción de Estados que se plantean después de los conflictos, han sido con frecuencia fuerzas centrales que han generado prácticas discriminatorias contra las minorías. Las controversias relacionadas con la ciudadanía surgen a menudo a raíz de un conflicto previo, de carácter étnico o regional, vinculado en muchos casos a otros factores, como la pobreza, la competencia por los escasos recursos o la inestabilidad política.

27. Cualesquiera que sean los motivos oficiales para conceder la ciudadanía, es posible que se manipule el acceso a la misma, por ejemplo exigiendo mayores requisitos a las personas pertenecientes a grupos minoritarios para "demostrar" su ascendencia o su período de residencia, requisitos que a veces van mucho más allá de la ascendencia inmediata y rebasan la capacidad de la persona para cumplirlos. Las comunidades pobres, ya sean mayoritarias o minoritarias, con frecuencia carecen de documentación y de recursos para hacer frente a las condiciones burocráticas; sin embargo, los obstáculos a que se enfrentan las personas pertenecientes a los grupos minoritarios que carecen de documentación son mucho más difíciles de superar. Los mecanismos para denegar la ciudadanía con frecuencia se encuentran a nivel administrativo, y giran en torno a los trámites de registro, documentación e identificación. La autoridad y la facultad discrecional de los funcionarios a nivel local pueden ejercerse de manera discriminatoria contra personas identificadas como pertenecientes a determinadas minorías étnicas o religiosas. Es posible que estas decisiones no admitan recurso o revisión y, por lo general, se toman aparentemente con el apoyo del gobierno interesado.

#### **IV. CONSIDERACIONES DE DERECHO INTERNACIONAL**

28. Con limitadas excepciones, los Estados tienen la obligación de promover y proteger toda la gama de derechos humanos de todas las personas presentes en su territorio, sean o no ciudadanos, como se dispone en el párrafo 10 de la Observación general N° 31 del Comité de Derechos Humanos. Los derechos de todas las personas pertenecientes a las minorías son parte

integrante de los derechos humanos y están igualmente protegidos<sup>4</sup>. Actualmente se reconoce que la obligación de los Estados de respetar los derechos de las minorías no se limita exclusivamente a sus ciudadanos.

29. Las distinciones permisibles entre los derechos de los ciudadanos y los no ciudadanos no pueden ser discriminatorias por motivos de género, raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico. El derecho internacional prohíbe la denegación o privación discriminatoria de la ciudadanía como medio de exclusión de las personas pertenecientes a las minorías. En la sección siguiente se ofrece un breve análisis de las normas internacionales pertinentes de derechos humanos a este respecto.

#### **A. Derecho a una nacionalidad**

30. El derecho a una nacionalidad es un derecho humano fundamental que está garantizado sin discriminación por motivo de raza, color, etnicidad, idioma, religión, origen nacional o género<sup>5</sup>. Además del artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que proclama este derecho en términos inequívocos, el derecho a una nacionalidad se confirma en diversos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos<sup>6</sup>. El párrafo 3 del artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos afirma el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial obliga además a los Estados a garantizar este derecho en términos no discriminatorios<sup>7</sup>. A nivel regional, este derecho está proclamado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y en el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad<sup>8</sup>. El derecho

---

<sup>4</sup> Véase el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; las Observaciones generales Nos. 15 y 23 del Comité de Derechos Humanos; los artículos 2 y 3 de la Declaración sobre los Derechos de las Minorías de 1992.

<sup>5</sup> Véanse los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>6</sup> Los artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño declaran explícitamente que el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a adquirir una nacionalidad, sobre todo cuando el niño resultase de otro modo apátrida. Además, "los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluida la nacionalidad". La Convención para reducir los casos de apatridia refleja la Convención sobre los Derechos del Niño al disponer en su primer artículo que los Estados concederán su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida.

<sup>7</sup> Véase el apartado iii) del párrafo d) del artículo 5. Véase también el artículo 9 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que garantiza que esta norma se aplicará igualmente a las mujeres que a los hombres. El derecho a la nacionalidad está igualmente reconocido y regulado en virtud de la recién adoptada Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>8</sup> Párrafos 1 y 3 del artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Convenio Europeo sobre la Nacionalidad reitera estos mismos principios en su artículo 4. Además, el Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados constituirá, cuando entre en vigor, una importante norma de

a la nacionalidad ha sido reconocido además en la jurisprudencia internacional y regional, incluso en las observaciones finales de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de los tratados, en particular del Comité de Derechos Humanos, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y del Comité sobre los Derechos del Niño. También han adoptado decisiones importantes a este respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>9</sup>.

31. Los Estados deben evitar que las personas se conviertan en apátridas y deben proteger los derechos humanos de los apátridas. Estas obligaciones están codificadas y detalladas en la Convención para reducir los casos de apatridia y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Sin embargo, las ratificaciones de estos convenios han sido muy escasas<sup>10</sup>.

32. Los dos principios fundamentales para conceder la ciudadanía son el *jus solis* (concesión de la ciudadanía a los nacidos en el territorio) y el de *jus sanguinis* (concesión de la ciudadanía por ascendencia). Muchos Estados aplican una combinación de ambos principios juntamente con normas complejas relacionadas con otras formas de obtener la ciudadanía, por ejemplo mediante la naturalización y el registro. Los Estados tienen la prerrogativa de adoptar las leyes que rigen la adquisición, renuncia o pérdida de la nacionalidad<sup>11</sup>. El artículo 1 de la Convención de La Haya de 1930 sobre ciertas cuestiones relacionadas con el conflicto de leyes sobre la nacionalidad refleja esta norma consuetudinaria del derecho internacional al establecer que "corresponde a cada Estado determinar de acuerdo con sus propias leyes quiénes son sus nacionales". Sin embargo, la Convención matiza esta norma al declarar que la legislación nacional "será reconocida por otros Estados en la medida en que sea compatible con las convenciones internacionales, la costumbre internacional y los principios de derecho generalmente reconocidos con respecto a la nacionalidad".

---

protección, en particular al ofrecer el derecho a la nacionalidad a todas las personas que tenían una nacionalidad en el momento de la sucesión de Estados, si existe un vínculo histórico y de residencia.

<sup>9</sup> Aunque el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 1950, no establece de manera explícita el derecho a una nacionalidad, este derecho ha sido reconocido en diversos casos por el Tribunal Europeo, que declaró, por ejemplo, que la privación arbitraria de la ciudadanía puede adquirir carácter de trato inhumano o degradante, prohibido por el artículo 3 del Convenio Europeo, e incluso violar el derecho al respeto de la vida privada y familiar que garantiza el artículo 8 del Convenio (E/CN.4/Sub.2/2003/23), párr.10.

<sup>10</sup> Treinta y cuatro y 62 ratificaciones respectivamente.

<sup>11</sup> Además, el Comité de Derechos Humanos puntualiza que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no reconoce el derecho de los extranjeros a entrar en el territorio de un Estado o residir en él y que, en principio, corresponde al Estado decidir a quién admite en su territorio. Sin embargo, una vez que se ha permitido la entrada, pueden exigirse los derechos establecidos en el Pacto.

33. No obstante, desde que se aprobó la Convención de La Haya de 1930, el derecho internacional ha condicionado nuevamente esta prerrogativa de los Estados de establecer las normas que rigen la adquisición, renuncia o pérdida de la nacionalidad, al exigir que los Estados garanticen la plena protección de los derechos humanos en el ejercicio de esta facultad discrecional. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dictaminó por ejemplo, que:

"La forma en que los Estados regulan las cuestiones relacionadas con la nacionalidad no puede considerarse hoy día exclusivamente sobre la base de la jurisdicción; estas facultades del Estado están limitadas también por su obligación de garantizar la plena protección de los derechos humanos... La doctrina clásica que consideraba la nacionalidad como un atributo concedido por el Estado a sus súbditos ha evolucionado gradualmente hacia un concepto de la nacionalidad como derecho humano."<sup>12</sup>

34. La privación de la ciudadanía es permisible de acuerdo con el derecho internacional en muy limitados casos, incluso si provoca la apatridia<sup>13</sup>. Sin embargo, esta privación de la ciudadanía debe tener plenamente en cuenta las garantías procesales y sustantivas, incluido el derecho a recurrir ante un tribunal independiente.

#### **B. Importancia de la no discriminación**

35. Los Estados están obligados además en virtud de la norma internacional inderogable de la no discriminación, que tiene particular interés en el caso de las minorías. La no discriminación por motivos de raza tiene carácter consuetudinario. El párrafo 3 del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial dispone, por ejemplo, que la Convención no podrá interpretarse en un sentido que afecte en modo alguno las disposiciones legales de los Estados Partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización, siempre que tales disposiciones no establezcan discriminación contra ninguna nacionalidad en particular. Además, el párrafo 14 de la Recomendación general N° XXX del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, referente a la discriminación contra los no ciudadanos, reitera este principio al reconocer que la privación de la ciudadanía por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico constituye una violación de las obligaciones de los Estados Partes de garantizar el disfrute no discriminatorio del derecho a la nacionalidad<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Proyecto de enmiendas a la disposición sobre la naturalización de la Constitución de Costa Rica. Opinión consultiva OC-4/84, de 19 de enero de 1984. Serie A, N° 4, párrs. 32 y 33.

<sup>13</sup> El artículo 8 de la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, permite a los Estados privar a las personas de su nacionalidad cuando, entre otras cosas, "esa nacionalidad haya sido obtenida por declaración falsa o por fraude", o cuando la persona "se haya conducido de una manera gravemente perjudicial para los intereses esenciales del Estado". Véase asimismo el artículo 7 del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad.

<sup>14</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° XXX: discriminación contra los no ciudadanos, 1° de octubre de 2004, párr. 2. Véanse además, las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial - Turkmenistán, CERD/C/TKM/CO/5, 1° de noviembre de 2005, párr. 16; observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial - Federación de Rusia, CERD/C/62/CO/7, 2 de junio de 2003, párr. 15; observaciones finales del Comité para la

En esta recomendación general, el Comité pedía además a los Estados que evitasen que grupos particulares de no ciudadanos sufriesen discriminación con respecto al acceso a la ciudadanía o a la naturalización y prestaran la debida atención a las posibles barreras que puedan impedir la naturalización a los residentes de larga data o permanentes. Los principios relativos a la no discriminación y la arbitrariedad son igualmente aplicables a la prerrogativa de los Estados de privar a una persona de su nacionalidad (E/CN.4/Sub.2/1988/35, párr. 107). Además, aunque el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención sobre los Derechos del Niño enumera una serie de motivos de discriminación prohibidos, la Convención sobre los Derechos del Niño extiende esta protección a la discriminación contra el niño que pudiera basarse en la identidad de los padres.

36. La Corte Interamericana, en su decisión de 2005 en el caso *Dilcia Yean y Violeta Bosico c. la República Dominicana*, confirmó la prohibición de la privación arbitraria de la nacionalidad y la aplicación de medidas discriminatorias en la concesión de la ciudadanía y el disfrute de los derechos y libertades sobre la base de la ciudadanía<sup>15</sup>. En la Unión Europea, la prohibición específica de la discriminación sobre la base de la nacionalidad está recogida en el Tratado de la Comunidad Europea como uno de sus principios fundamentales, y recibe forma concreta en otras disposiciones del Tratado en relación con situaciones concretas incluida, por ejemplo, la libertad de movimiento de los trabajadores (art. 39), el derecho de establecimiento (art. 43) y la libertad de prestar servicios (art. 50). En el Consejo de Europa tanto el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad como el Convenio Europeo para evitar los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados, prohíben la discriminación racial y étnica en relación con el acceso a la nacionalidad y la privación de la nacionalidad.

37. La diferencia de trato en la concesión de la nacionalidad sólo será legítima si responde a objetivos y fines legítimos de los gobiernos, dentro de los límites prescritos por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y otros tratados internacionales de derechos humanos, y si se aplica de acuerdo con un objetivo legítimo que sea necesario y proporcionado para el logro de ese objetivo<sup>16</sup>. Por ejemplo, las normas sobre la naturalización de Costa Rica no se consideraron discriminatorias por exigir unos requisitos menos estrictos para la naturalización de personas de América Central, Iberoamérica y españoles, puesto que estas personas compartían unos vínculos históricos, culturales y espirituales mucho más estrechos con la población de Costa Rica. La existencia de estos vínculos permite suponer que estas personas se asimilarán más fácilmente con la comunidad

---

Eliminación de la Discriminación Racial - Croacia, CERD/C/60/CO/4, 21 de mayo de 2002, párr. 14; observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño - Liberia, CRC/C/15/Add.236, 1º de julio de 2004, párr. 33; observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño - DRC, CRC/C/15/Add.153, 9 de julio de 2001, párrs. 28 y 29.

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Yean y Bosico c. la República Dominicana*, fallo de 8 de septiembre de 2005.

<sup>16</sup> *Ibid.*, párr. 4.

nacional y se identificarán mejor con las creencias, valores e instituciones tradicionales que el Estado tiene el derecho y el deber de preservar<sup>17</sup>.

### **C. La ciudadanía y el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales**

38. Según la Carta de las Naciones Unidas y la Carta Universal de Derechos, las principales convenciones internacionales sobre derechos humanos, por ejemplo, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y los instrumentos regionales de derechos humanos, toda persona tiene derecho al disfrute de todos los derechos y libertades sin distinción de ningún tipo, incluido su origen nacional, nacimiento u otra condición<sup>18</sup>.

39. El Comité de Derechos Humanos, en su Observación general N° 15 sobre la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, señala que los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son aplicables en general a todas las personas, independientemente de la reciprocidad e independientemente de su nacionalidad o de que sean apátridas; cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto deben garantizarse sin discriminación entre nacionales y extranjeros, ya que los extranjeros se benefician del requisito general de la no discriminación. Las excepciones a esta norma general se refieren sobre todo a los derechos relativos a la participación política y a la libertad de circulación. El artículo 25 del Pacto se refiere específicamente a "todos los ciudadanos" en relación con el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegidos y a tener acceso a las funciones públicas<sup>19</sup>. Además, el Pacto no reconoce a los extranjeros un derecho a entrar o a residir de manera permanente en un país. Los Estados pueden decidir a este respecto. El Pacto sólo garantiza el derecho a la libertad de circulación a las personas que se encuentran legalmente en el territorio de los Estados. Sin embargo, el derecho a salir de un país se garantiza a toda persona.

40. Por lo que respecta a los derechos económicos y sociales, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone en el párrafo 3 del artículo 2 que los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el Pacto a personas que no sean nacionales suyos. Las palabras "teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos" deben interpretarse como una garantía de que esta facultad discrecional no se aplique de manera discriminatoria y por lo tanto que no afecte de manera desproporcionada a ciertas minorías no nacionales. Además, debe observarse que hay países desarrollados que no

---

<sup>17</sup> Véase el proyecto de enmiendas a las disposiciones sobre la naturalización en la Constitución de Costa Rica, párr. 60.

<sup>18</sup> Véase el artículo 2 de la Declaración Universal, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 1 del Convenio Europeo y de la Convención Americana y el artículo 2 de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

<sup>19</sup> Es interesante observar que la Declaración Universal no se refiere a los "ciudadanos" en el artículo 21 sobre la participación política.

son Estados Partes en el Pacto y que algunos Estados han incluido en sus ratificaciones reservas o declaraciones con objeto de poder establecer distinciones en el criterio con que aplican los derechos económicos a los ciudadanos y los no ciudadanos.

#### **D. La ciudadanía y el disfrute de los derechos de las minorías**

41. Al interpretar el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos declaró en su Observación general N° 15, que cuando los extranjeros constituyen una minoría en el sentido del artículo 27, no se les debe negar el derecho, juntamente con otros miembros de su grupo, a disfrutar de su propia cultura, profesar y practicar su propia religión o utilizar su propio idioma. Además, en su Observación general N° 23, sobre los derechos de las minorías, el Comité lleva aún más lejos este principio al afirmar que, en la medida en que los derechos de las minorías son aplicables a las minorías que existen dentro del territorio de un Estado, no es necesario que las personas que hay que proteger sean ciudadanos del Estado Parte; tampoco es relevante determinar el grado de permanencia que implica el término existir. De la misma forma que no es necesario que sean nacionales o ciudadanos tampoco lo es que sean residentes permanentes. Así pues los trabajadores migrantes, o incluso los visitantes en un Estado Parte que constituyan estas minorías, pueden exigir que no se les niegue el ejercicio de este derecho. Esta posición queda reafirmada por el principio de que la existencia de una minoría nacional, étnica, religiosa o lingüística en un país determinado no depende de una decisión de dicho Estado sino que debe determinarse más bien por criterios objetivos<sup>20</sup>. De hecho, se han rechazado diversas sugerencias destinadas a incluir la ciudadanía como elemento necesario en la definición de las minorías<sup>21</sup>.

42. Del mismo modo, el Tribunal Europeo aceptó como admisibles las denuncias de violaciones del Convenio Europeo independientemente de que las personas pertenecientes a las minorías afectadas fuesen o no ciudadanos de los Estados Partes interesados<sup>22</sup>.

43. Los debates no se han limitado a examinar la ciudadanía como único criterio determinante para definir el acceso a ciertos derechos de las minorías; en este análisis, han ganado relevancia otros elementos, como la duración de la residencia en un Estado. En su comentario acerca de la Declaración sobre las minorías de 1992, el Grupo de Trabajo sobre las Minorías, si bien reafirmó

---

<sup>20</sup> Observación general N° 23: los derechos de las minorías (art. 27), 8 de abril de 1994, párr. 5.2.

<sup>21</sup> Por ejemplo, en 1979, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías se negó a suscribir la definición de una minoría del Relator Especial Francesco Capotorti, ya que incluía la ciudadanía como uno de sus elementos. Además, existe el riesgo, y así lo demuestra la práctica de los Estados en Europa, de que esta inclusión de la ciudadanía como criterio en la definición de las minorías por los Estados, pueda conducir a legitimar la denegación de sus derechos a las minorías que no tengan la ciudadanía. Véase el informe sobre los no ciudadanos y los derechos de las minorías, párrafos 10 y 20 a 23 respectivamente.

<sup>22</sup> Comisión Europea para la Democracia por la Ley, informe sobre los derechos de los no ciudadanos y las minorías, CDL-AD(2007)001, Venecia, 15 y 16 de diciembre de 2006, párr. 18.

el principio general de que la ciudadanía como tal no debe ser un criterio de distinción para excluir a algunas personas o grupos del disfrute de los derechos de las minorías, señaló que otros factores también podían ser pertinentes. Por ejemplo, las minorías que viven concentradas en una parte del territorio de un Estado pueden pretender, en lo que concierne al uso del idioma o a los nombres de calles y lugares, derechos distintos de los de las minorías que están dispersas y cabe que, en determinadas circunstancias, tengan derecho a cierta clase de autonomía<sup>23</sup>.

## **V. CONSECUENCIAS PARA LAS MINORÍAS DE LA DENEGACIÓN O PRIVACIÓN DE LA CIUDADANÍA**

44. Pese al marco legal señalado, los Estados continúan utilizando prácticas que niegan o privan a las personas de la ciudadanía de manera discriminatoria. Las consecuencias de la denegación o privación de la ciudadanía a los grupos minoritarios son considerables y repercuten de manera negativa en las condiciones de vida de las personas afectadas y en su grado de integración en la sociedad<sup>24</sup>. La práctica de los Estados demuestra que la ciudadanía tiene también importancia por lo que respecta a los aspectos prácticos del acceso a muchos derechos fundamentales, incluidos los derechos de las minorías.

45. Algunos Estados reservan explícitamente el disfrute de los derechos de las minorías para los ciudadanos o para las minorías legalmente reconocidas por el Estado. Las personas a las que se les niega o se ven privadas de la ciudadanía se enfrentan a otros retos para la realización del derecho a la protección y promoción de su identidad cultural colectiva, incluso por lo que respecta al reconocimiento y empleo de los idiomas de las minorías o a la libertad para practicar religiones minoritarias. La privación de la ciudadanía generalmente provoca la incapacidad de participación política, al silenciar las voces de las minorías y distorsionar la representación política.

46. Al vincular la ciudadanía a los derechos de propiedad, el empleo o el acceso a los servicios, el Estado permite acceder a la riqueza y a los recursos a los grupos que quiere favorecer, en perjuicio de los que desea marginar. Estas personas, a menudo empobrecidas y sin formación, quedan en situación de impotencia, se ven privadas de la protección del Estado y quedan en situación de vulnerabilidad ante otras discriminaciones. A menudo son objeto de agresiones violentas, de expulsiones o de deportaciones arbitrarias. La presencia física de una minoría en un Estado puede verse amenazada por la expulsión masiva basada en su falta de ciudadanía.

47. La marginación y la privación de los derechos de importantes grupos minoritarios puede socavar la situación de seguridad humana y ser el origen del subdesarrollo y el descontento.

---

<sup>23</sup> Comentario del Grupo de Trabajo sobre las Minorías acerca de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2), párr. 10.

<sup>24</sup> Véase el debate temático sobre los no ciudadanos y la discriminación racial (CERD/C/SR.1624). Véanse también las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos - Estonia (CCPR/CO/77/EST), párr. 14.



Si las minorías se encuentran en zonas fronterizas y, de hecho, si existen comunidades transnacionales definidas, la exclusión deliberada de ciertos grupos particulares de población puede tener consecuencias importantes tanto para la seguridad interna como para la seguridad en la región.

48. En estas condiciones, no sólo pierden las personas sino en definitiva también los Estados. Además de los efectos dramáticos de inestabilidad y conflictos, los Estados pierden en términos de una inferior producción económica y una base fiscal reducida. El hecho de negar el pleno acceso a la educación superior y a los empleos especializados a personas pertenecientes a las minorías no puede contribuir al aprovechamiento de todo su potencial. En unas condiciones de represión y aplicación de programas de privación de la nacionalidad, los Estados corren el riesgo de crear situaciones en que las restricciones a las oportunidades de enseñanza y empleo provoquen la fuga de cerebros y el éxodo intelectual. En situaciones extremas, las consecuencias pueden ser graves para los miembros de determinados grupos minoritarios, para la sociedad en su conjunto y para la estabilidad del Estado en sentido más amplio.

## VI. PRÁCTICAS REGIONALES

49. Aunque las prácticas de exclusión de la ciudadanía abundan en todas las regiones, en esta sección sólo se ofrece una breve reseña, con ejemplos de países y comunidades examinados durante la consulta de expertos. Los casos presentados no pretenden ser una lista exhaustiva ni tampoco los más destacados. Más bien, entre los ejemplos examinados, se observan algunas medidas recientes prometedoras. Sin embargo, se trata solamente de primeros pasos en la dirección adecuada.

### A. África

50. La cuestión de la ciudadanía resulta a menudo especialmente compleja en África, ya que las fronteras fueron trazadas por las Potencias coloniales sin prestar demasiada atención a los pueblos que habitaban el continente. La mayoría de los Estados africanos son pluriétnicos y multiculturales. Como se indica más adelante, en algunos casos las minorías nunca fueron incluidas en el conjunto de los ciudadanos, mientras que en otros fueron inicialmente consideradas ciudadanos y después excluidas intencionadamente. En años recientes, la prevalencia cada vez mayor de la democracia multipartidos ha inducido a algunos políticos a tratar de nacionalizar a personas concretas y a grupos minoritarios en su integridad para tratar de obtener beneficios políticos partidistas. Al mismo tiempo, el énfasis creciente en la seguridad nacional ha hecho que las personas necesiten cada vez más disponer de una prueba de su identidad. Sin embargo, los pueblos nómadas y seminómadas, que con frecuencia tienen vínculos con varios Estados, se ven en la imposibilidad de demostrar que poseen la nacionalidad de ninguno de ellos, ya que nunca fueron registrados al nacer y no se les expidieron documentos personales de identidad.

51. En Côte d'Ivoire la cuestión de la ciudadanía controvertida es una de las principales razones de la guerra civil iniciada a mediados de los años noventa, cuando los dirigentes políticos trataron al parecer de manipular la interpretación de algunas disposiciones ambiguas sobre ciudadanía para privar efectivamente de la nacionalidad a un amplio sector de la población de Côte d'Ivoire y excluir a los candidatos políticos sobre esa base, modificando al mismo

tiempo la Ley electoral y la Constitución para descalificar a ciertas personas para presentarse como candidatos invocando el concepto de la *ivoirité*. El conflicto de Côte d'Ivoire se ha atribuido a la elegibilidad para optar a la ciudadanía de unos 3 millones de inmigrantes residentes, a la explotación de la etnicidad con fines políticos y a la competencia por los recursos de tierra entre comunidades "indígenas" e "inmigrantes"<sup>25</sup>. El Acuerdo de paz de Uagadogú de 2007 permitió cierto optimismo. De conformidad con este acuerdo, el Gobierno de Unidad Nacional ha procedido al registro *a posteriori* de los nacimientos y ha emitido certificados de nacimiento que pueden utilizarse para demostrar la nacionalidad. La consolidación de la paz y la estabilidad dependerá en gran medida del éxito de este proceso.

52. Entre las muchas situaciones que se prolongan desde hace tiempo en África, cabe señalar la insegura situación de nacionalidad de los banyamulenge, un grupo minoritario que se considera de origen tutsi, que habita en la región oriental de la República Democrática del Congo. En 1972, en virtud de un decreto presidencial se concedió la ciudadanía a todas las personas de origen rwandés o burundiano que se hubiesen asentado en el país antes de 1950. En 1981, esta ley fue sustituida por otra que basaba los derechos de la ciudadanía en la ascendencia de la población residente en el territorio en 1885, lo que hacía casi imposible que los banyamulenge conservaran la ciudadanía. El reciente proceso de paz condujo a la promulgación de una nueva ley de la nacionalidad en 2004 que, juntamente con la Constitución de 2005, reconocen nuevamente a los banyamulenge como nacionales congoleños sobre la base de su residencia histórica en el país. Para que estas enmiendas den resultado, en particular por lo que respecta a la estabilidad en la región, su aplicación debe ser una prioridad. Los miembros de la minoría banyamulenge continúan al parecer siendo víctimas de trato discriminatorio y tensiones étnicas por esta razón.

53. A la Experta independiente le facilitaron también información relativa a los miembros de la fe bahaí en Egipto, a quienes al parecer no se les reconoce como minoría religiosa y experimentan dificultades para obtener los documentos de identidad necesarios para demostrar su ciudadanía. Sin documentos de identidad válidos, parece que los bahaíes tienen dificultades para matricular a sus hijos en las escuelas, abrir cuentas bancarias, establecer negocios y obtener acceso a los servicios del Gobierno, incluida la educación y el empleo. El hecho de impedir a los bahaíes identificarse a sí mismos oficialmente como tales viola el derecho a la protección de su identidad como minoría, un problema que se repite en otros países en los que constituyen una minoría religiosa, en particular en la República Islámica del Irán. En enero de 2008, el Tribunal de Justicia Administrativa de El Cairo aceptó al parecer los argumentos presentados en dos casos relativos a bahaíes que pretendían recuperar sus plenos derechos de ciudadanía solicitando permiso para dejar en blanco su afiliación religiosa en los documentos oficiales. Se insta al Gobierno a que aplique esta decisión.

54. Según la información presentada en la consulta de expertos, a los miembros de la minoría nubia en Kenya se les niega al parecer la nacionalidad keniana por razón de su etnicidad y por identificárseles por la Potencia colonial, a pesar de que los nubios han vivido en Kenya durante más de 100 años y que reúnen los criterios para gozar de la ciudadanía keniana de conformidad con la Constitución. Se les impide votar y presentarse como candidatos, solicitar empleo o poseer tierras. A los nubios no se les reconoce como grupo étnico y se les califica sólo de "otros

---

<sup>25</sup> Human Rights Watch, *2007 World Report*, Côte d'Ivoire, pág. 103.

kenianos". En consecuencia, los nubios han sido objeto de discriminación en el registro y expedición de documentos de identidad. Para adquirir documentos de identidad se les exige al parecer que presenten certificados de nacimiento de sus padres y sus abuelos, condiciones que no se exigen a los miembros de otros grupos. Se cree que este trato discriminatorio se basa en la idea de que esta comunidad no es indígena de Kenya; el Gobierno pretende que los nubios que viven en el país son extranjeros que no han renunciado a su ciudadanía sudanesa.

55. En 1989, habida cuenta de las tensiones entre ganaderos y agricultores, el Gobierno de Mauritania privó a unos 70.000 mauritanos negros aproximadamente de su nacionalidad mauritana y los expulsó en masa al Senegal y Malí. Unos 20.000 permanecen en el Senegal viviendo en campamentos con estatuto de refugiados. Actualmente se observa una evolución positiva, ya que, con el apoyo y colaboración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Gobierno inició en 2007 un proceso de retorno voluntario de los expulsados anteriormente. En virtud del acuerdo tripartito firmado por el Gobierno de Mauritania, el Gobierno del Senegal y el ACNUR, Mauritania se ha comprometido a garantizar a los refugiados que regresan los mismos derechos que a otros nacionales mauritanos<sup>26</sup>.

## B. Asia

56. Hay diversos casos en Asia en que a los grupos minoritarios se les ha negado o privado arbitrariamente de su nacionalidad, en general por considerarse que no pertenecen al núcleo principal de la sociedad dado su carácter minoritario o porque sus ancestros habían emigrado al territorio en tiempos relativamente recientes. Al igual que en otras regiones, estas situaciones son con frecuencia el resultado de una legislación destinada a excluir a grupos específicos de población, por ejemplo, al exigir requisitos de prueba para la adquisición o confirmación de la ciudadanía, que son imposibles de reunir. Estas situaciones se complican a veces por la discriminación contra las mujeres en materia de adquisición, cambio y conservación de la nacionalidad y transmisión de la nacionalidad a sus hijos. Algunos Estados, reconociendo las consecuencias negativas de la apatridia, han tomado recientemente medidas para conceder o confirmar la nacionalidad de los grupos de población minoritarios.

57. Pese al hecho de que la minoría de habla urdu en Bangladesh, los biharis, reúnen las condiciones para optar por la ciudadanía de conformidad con la Constitución y la legislación sobre nacionalidad, según los informes hasta tiempos recientes todavía se negaba la ciudadanía a 300.000 biharis según las estimaciones, principalmente en base a acusaciones de deslealtad y apoyo político al Pakistán. Durante más de 30 años, a esta comunidad minoritaria no sólo se le ha negado, según los informes, la ciudadanía sino que además se ha visto segregada del resto de la población y ha sido víctima de grave discriminación en cuanto a las oportunidades de lograr un nivel de vida digno, el acceso a la enseñanza y el empleo. En el aspecto positivo, el Gobierno recomendó en septiembre de 2007 que se concediera la ciudadanía a la mayoría de la comunidad bihari que residía habitualmente en Bangladesh.

58. Los participantes en la consulta de expertos señalaron cómo la Ley de la ciudadanía del Bhután de 1985 había despojado, según las estimaciones, a unas 100.000 personas de origen étnico nepalí de sus derechos de ciudadanía, una medida que conducía a su expulsión forzada del

---

<sup>26</sup> Véase *UNHCR briefing notes*, en [www.unhcr.org/news/NEWS/46d7f3042.html](http://www.unhcr.org/news/NEWS/46d7f3042.html).

país. Según los participantes, a los bhutaneses de origen étnico nepalí se les impide al parecer regresar a su país de origen, se les niega el derecho a una nacionalidad en su país de residencia y son apátridas de hecho. A los que permanecen en el Bhután también se les niega la ciudadanía y, en consecuencia, siguen viviendo en un limbo jurídico precario y temen ser objeto de una expulsión similar del país.

59. Según la información facilitada en la consulta de expertos, a los rohingya en Myanmar se les niega, sobre la base de su identidad como grupo, el derecho a la ciudadanía de conformidad con la Ley de ciudadanía de 1982. Sufren restricciones a su libertad de desplazamiento y al derecho a una vida de familia, y tienen dificultades para obtener acceso a la administración pública, sufren violaciones de su derecho a la salud y a la educación, confiscaciones de tierra y son objeto de trabajos forzados e impuestos arbitrarios. Estas privaciones han dado lugar a que muchos rohingya huyan como refugiados a los países vecinos y a otros países.

60. En Nepal se ha culpado a un profundo sentido de discriminación, principalmente contra los madhesis, los dalit y los janjatis, la denegación o privación de la ciudadanía y la situación de indocumentados de estos grupos. Sin embargo, el Gobierno concedió recientemente la ciudadanía a unos 2,4 millones de personas anteriormente apátridas, en particular 1,2 millones aproximadamente de madhesis de la región de Terai. Esto fue posible gracias a la aprobación de una nueva Ley de ciudadanía en 2006, después de lo cual el Gobierno tomó a principios de 2007 la iniciativa de crear equipos móviles que visitaron los 75 distritos del país, incluidas las regiones más remotas, para expedir certificados de ciudadanía. Todavía hay que proseguir los esfuerzos para asegurar que los que no se beneficiaron de este último proceso tengan la oportunidad de registrarse posteriormente.

61. En Sri Lanka, y pese a haber vivido durante generaciones en grandes explotaciones o plantaciones, a los tamiles se les negó históricamente el derecho a la nacionalidad de Sri Lanka debido a su situación como trabajadores agrícolas y a las estrictas leyes sobre ciudadanía del país. Gracias a las iniciativas de las comunidades, en 2003 las reformas legales culminaron en la concesión inmediata de la ciudadanía a este grupo minoritario. Las clínicas ambulantes y las campañas de información auspiciadas por el ACNUR, así como la participación directa de las minorías afectadas, fueron determinantes para el éxito. Sin embargo, se necesita continuidad, ya que los informes indican que el proceso de obtención de los documentos necesarios se ha ralentizado en años recientes, un problema que puede estar relacionado con el actual conflicto en el país.

62. Según la información presentada por los participantes en la consulta de expertos, en la región del Oriente Medio, la denegación o privación de la ciudadanía es un fenómeno generalizado y complejo, que al parecer afecta a algunos grupos minoritarios incluidos, aunque sin limitarse a ellos, los palestinos, las comunidades curdas y la minoría bahaí. En Israel, por ejemplo, la Ley de ciudadanía y entrada en Israel (orden transitoria) de 31 de mayo de 2003 suspende la posibilidad de que los palestinos procedentes del territorio palestino ocupado obtenga la ciudadanía israelí y permisos de residencia en Israel, incluso mediante reunificación familiar. Según los participantes en el seminario, el efecto de esta ley

discriminatoria es que miles de familias palestinas deben separarse, emigrar o vivir ilegalmente en Israel con el peligro constante de ser detenidos o deportados<sup>27</sup>.

63. Según los participantes en el seminario, en 1962 se llevó a cabo un censo excepcional con el fin de establecer una diferencia entre los curdos que tenían derecho a vivir en la República Árabe Siria y aquellos que habían entrado ilegalmente desde Turquía o el Iraq después de 1945. Posteriormente, miles de personas fueron despojadas de la ciudadanía siria. Al parecer el censo se convocó con escaso tiempo de aviso y no se distribuyó información suficiente sobre las consecuencias de la falta de participación. Miles de personas se vieron en la imposibilidad de facilitar la documentación requerida para demostrar su residencia antes de 1945. De los más de 1,5 millones de curdos, según las estimaciones actuales, se negó o privó de la ciudadanía a unos 300.000. Al parecer, a los apátridas curdos se les niega el pleno acceso a sus derechos incluido el derecho a poseer bienes, a acceder a la administración pública o a utilizar el idioma curdo en la enseñanza. Si bien el Gobierno de la República Árabe Siria ha prometido desde 2004 conceder la nacionalidad, la Experta independiente ha sido informada de que en el país sigue habiendo miles de personas registradas como ajanib o extranjeros.

64. La Experta independiente fue informada además de la situación de los bidun (que en árabe significa literalmente "sin") otro grupo minoritario que se ha visto desproporcionadamente afectado por las enmiendas a las leyes sobre la nacionalidad a raíz de la reconstrucción de los Estados de la región del Golfo: la independencia de Kuwait, Bahrein y Qatar y la formación de los Emiratos Árabes Unidos. En Kuwait, por ejemplo, según las estimaciones hay unos 130.000 bidun cuyos derechos fueron revocados por ley a mediados del decenio de los ochenta y que desde entonces no han podido naturalizarse. Al parecer, viven en condiciones espantosas, se les niega el derecho al empleo, a viajar, a la enseñanza, a la atención médica gratuita, a registrar los matrimonios o, en la mayoría de los casos, a obtener permisos de conducir. Aunque la situación no parece que haya mejorado en Kuwait, otros Estados han comenzado a tomar medidas para corregir la situación de los bidun en sus territorios. En 2001, Bahrein naturalizó a 2.090 bidun que eran de origen iraní pero que ya no mantenían vínculos con la República Islámica del Irán. En 2006, los Emiratos Árabes Unidos emitieron directivas permitiendo la naturalización de los bidun; en la primera fase se registró la naturalización de 1.294 bidun aproximadamente.

### C. Europa

65. En Europa se plantean diversos problemas relacionados sobre todo con la forma en que se ha reconocido la ciudadanía y la nacionalidad como resultado de la sucesión de Estados y de la restauración de Estados, como lo demuestran los países de la antigua Unión Soviética y Yugoslavia. Al igual que en otras regiones, los grupos minoritarios se ven desproporcionadamente afectados por el hecho de no haber registrado a todos los hijos en el momento del nacimiento y de no haberse expedido documentos de identidad a todos los ciudadanos. En consecuencia, en algunos Estados los miembros de la minoría roma y otros

---

<sup>27</sup> Informe del Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial en *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/62/18)*, párr. 213.

grupos de población se ven en la imposibilidad de ejercer toda la gama de derechos que ofrece la ciudadanía.

66. En Letonia, según la Ley de la ciudadanía, únicamente las personas que eran ciudadanos antes del 17 de junio de 1940 y sus descendientes recibieron automáticamente la ciudadanía después de la independencia en 1991, lo que excluyó en efecto a algunas minorías como las minorías de habla rusa. Desde 1995, un proceso de naturalización ha contribuido a solucionar el problema; sin embargo, hay al parecer 400.000 personas no ciudadanas en el país, (aproximadamente un 18% de la población). En Estonia, la Ley de ciudadanía de 1938 fue reintroducida en 1992, con lo que al parecer un tercio de la población, incluidas las minorías étnicas de habla rusa, quedaron excluidas de la ciudadanía del nuevo Estado independiente. Desde mediados de los noventa, unas 150.000 personas han sido naturalizadas en un proceso que dista mucho de ser completo (en la actualidad, según los informes, un 8% de la población son apátridas). Según la información recibida en la consulta de expertos, muchas personas se vieron privadas de la ciudadanía a raíz de la entrada en vigor en 2002 de las leyes federales sobre la ciudadanía rusa y el estatuto jurídico de los ciudadanos extranjeros.

67. En Eslovenia miles de residentes de las minorías, incluidos los bosnios, albaneses étnicos de Kosovo, macedonios, roma y serbios se vieron privados de la ciudadanía según la información presentada durante la consulta de expertos, en razón de las restrictivas leyes de ciudadanía adoptadas en 1991, y se concedió un plazo muy breve para presentar las solicitudes de las minorías que no eran de etnia eslovena. El marco jurídico legal mejoró considerablemente con la ley para regular la situación de ciudadanía de otros Estados sucesores de la República Federativa Socialista de Yugoslavia en la República de Eslovenia en 1999, aunque algunas minorías, incluidos los roma siguieron al parecer afectados. Los participantes explicaron además la forma en que la ex República Yugoslava de Macedonia aplicó una ley sumamente restrictiva de la ciudadanía, lo que dio lugar a la aparición de diversas categorías de grupos excluidos, principalmente los de etnia albanesa y los roma. Las enmiendas introducidas en 2004 con gran alarde no lograron resolver el problema básico de que los funcionarios macedonios no reconocen los vínculos legítimos de diversas categorías de personas con el país.

68. Pese a los continuos problemas, en la región se han registrado importantes avances, sobre todo gracias a la labor de los órganos supranacionales de Europa, incluida la Unión Europea, el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que durante algún tiempo se han venido ocupando de estas cuestiones en la región.

#### **D. América Latina y el Caribe**

69. En América Latina y el Caribe, la mayoría de los Estados tienen una generosa tradición de conferir la nacionalidad sobre la base del *jus solis*; por esta razón, pocas personas se ven en situación de apatridia al nacer. Sin embargo, la falta de recursos y de estructuras suficientes ha hecho que sea muy escaso el porcentaje de la población que tiene documentos que demuestren su estado civil. Para abordar este problema, la Organización de Estados Americanos (OEA) se centra actualmente en el derecho a una identidad como importante cuestión de política, prestando especial importancia al registro universal de nacimientos como objetivo para resolver las cuestiones relacionadas con la privación de la ciudadanía a las minorías. Los Estados miembros de la OEA se esfuerzan en la actualidad por alcanzar en la región para 2015 el objetivo del

registro universal de nacimientos gratuito y oportuno. Según los informes, Chile, Cuba y Guyana han alcanzado prácticamente este objetivo.

70. Un ejemplo notable en el que persisten problemas es el de la República Dominicana. Los haitianos y los dominicanos de ascendencia haitiana nacidos en la República Dominicana sufren una grave discriminación racial, una mayor vulnerabilidad a la deportación y obstáculos para acceder a los servicios económicos y sociales. En su mayoría, viven en una situación de limbo jurídico al denegársele la ciudadanía dominicana. El centro de la controversia actual es la Ley de migración N° 285-04, que presenta problemas de conflicto con la disposición sobre *jus solis* de la Constitución dominicana, retroactividad y aplicación discriminatoria en el caso de las personas de ascendencia haitiana. La implantación reciente del procedimiento de registro, del certificado de nacimiento rosa y de la "libreta de extranjeros" en la práctica viene a negar la ciudadanía a los hijos de ascendencia haitiana nacidos en la República Dominicana. La esperanza de cambio llegó con la decisión tomada en 2005 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que declaró que la República Dominicana había violado el derecho humano internacional a una nacionalidad con su táctica arbitraria y discriminatoria a este respecto. Sin embargo, el Gobierno todavía no ha cumplido esta decisión<sup>28</sup>.

## VII. ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES REGIONALES Y NACIONALES

71. La Experta independiente se felicita de la importante labor realizada por diversos interesados en esta esfera en todo el mundo, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales y muchas ONG. La Experta independiente acoge favorablemente el compromiso de los Estados de abordar estas cuestiones, como lo demuestra el número considerable de respuestas recibidas al cuestionario relativo al trato por los Estados de las cuestiones de ciudadanía.

72. El ACNUR desempeña cabalmente su mandato por lo que respecta a la apatridia a nivel mundial, como exige la Asamblea General, para asegurar los avances en materia de identificación, prevención y reducción de la apatridia y protección de las personas afectadas<sup>29</sup>. El ACNUR ha manifestado su voluntad de apoyar la labor de la Experta independiente al reconocer que las minorías a las que se niega o priva de la ciudadanía constituyen un importante colectivo de personas afectadas. El ACNUR, por ejemplo, está cooperando con el Gobierno de Viet Nam para la naturalización de antiguos refugiados de Camboya que ahora son apátridas. Además, en noviembre de 2007, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos expresaron conjuntamente su empeño en abordar con decisión la cuestión de la apatridia.

---

<sup>28</sup> Para un examen completo de la situación en la República Dominicana, véase el informe de la visita conjunta de la Experta independiente y el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, llevada a cabo en octubre de 2007 (A/HRC/7/23/Add.3).

<sup>29</sup> Conclusión N° 106 del Comité Ejecutivo sobre la identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas.

73. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) coopera con sus asociados para aplicar las disposiciones clave de la Convención sobre los Derechos del Niño relacionadas con las cuestiones de ciudadanía. El Programa del UNICEF relativo a la protección de los niños contra la violencia, la explotación y los abusos se centra en la importancia del registro de los nacimientos como medio de asegurar que todos los niños tengan acceso, entre otras cosas, a la identidad legal y en consecuencia a todos los demás derechos. Entre otros organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la ciudadanía figura el Fondo de Población de las Naciones Unidas por lo que respecta a los censos y documentación a través de los registros civiles. El PNUD coopera con el ACNUR en cuestiones relacionadas con la inclusión social y económica de las poblaciones apátridas mediante programas de reducción de la pobreza y el estado de derecho y colabora también directamente con la Experta independiente para profundizar su examen de las cuestiones relacionadas con las minorías en todas sus esferas clave.

74. Durante la consulta de expertos celebrada en Ginebra, el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales señaló la importancia que tenían, en el contexto de su mandato para prevenir los conflictos, las cuestiones relacionadas con la ciudadanía en Europa, sobre todo en la medida en que afectan a los grupos minoritarios. Aunque reconoció que queda una gran labor por hacer, sobre todo por lo que respecta a las políticas discriminatorias y de exclusión practicadas, en particular en el caso de los roma y otros grupos, destacó los notables esfuerzos y el éxito considerable de su Oficina en su cooperación con los Estados para mejorar la legislación sobre ciudadanía en Europa y garantizar una integración más equilibrada y con más éxito de los diversos grupos en sus respectivas sociedades. También se ha trabajado directamente con los grupos minoritarios afectados, incluidas las minorías de habla rusa en Estonia y Letonia, y con los tártaros de Crimea.

75. Hasta tiempos recientes, eran pocas las ONG que se habían ocupado de las cuestiones relacionadas con la ciudadanía en su labor sobre los derechos humanos. Sin embargo, al haber aumentado y haberse reconocido cada vez más los problemas en esta esfera, también han aumentado las iniciativas de la sociedad civil a fin de participar en el seguimiento, presentación de informes, labor de defensa y recurso ante los tribunales para resolver los problemas que plantea la denegación o privación de la ciudadanía. Este es el caso de Asia, África, Europa, América Latina y el Oriente Medio. Estas actividades de la sociedad civil deben ser alentadas y apoyadas por la comunidad internacional de donantes.

76. Entre las numerosas iniciativas de la sociedad civil figura el lanzamiento en 2007 de la iniciativa Derechos de Ciudadanía en África, conjuntamente con la Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta, la Iniciativa Internacional sobre los Derechos de los Refugiados y el Movimiento Mundial Panafricano. La iniciativa Derechos de Ciudadanía en África se presenta como una campaña destinada a poner fin a la apatridia y a la denegación arbitraria de la ciudadanía en África; en este contexto, vigila, investiga, documenta, denuncia y, en caso necesario, lleva a los tribunales los casos de apatridia y denegación de los derechos de ciudadanía en África. También hay que señalar el simposio sobre la integración regional y la ciudadanía celebrado el 31 de agosto de 2007 por el Centro de Estudios Estratégicos de Rwanda en Kigali. En América Latina, el Movimiento de Mujeres Dominicanas-Haitianas, en colaboración con otras ONG nacionales e internacionales sobre los derechos de la minoría de dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana, en particular por lo que respecta al derecho a la nacionalidad, ha conducido al establecimiento de una jurisprudencia



internacional sobre el derecho a una nacionalidad y la prohibición de las prácticas discriminatorias arbitrarias a este respecto. El programa sobre igualdad y ciudadanía de la Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta continúa trabajando a nivel mundial, directamente con los Estados y con las comunidades interesadas, sobre cuestiones relacionadas con los derechos de los no ciudadanos. También hay que reconocer la labor de Refugees International al informar sobre las poblaciones en situación de apatridia en todo el mundo.

## VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**77. La Experta independiente acoge con satisfacción la importante labor que se está realizando para abordar y combatir las causas y consecuencias de la denegación o privación discriminatoria de la ciudadanía a las minorías y la evolución registrada a este respecto, y alienta a la comunidad internacional a que utilice este informe como instrumento para seguir avanzando. Aunque se han detectado prácticas positivas, son pocas las que han abordado y resuelto las situaciones a que hacen frente los miembros de las comunidades minoritarias en todas las regiones. Deben intensificar sus esfuerzos todos los interesados, y en particular los propios Estados, que tienen la responsabilidad primordial de proteger los derechos y el bienestar de las personas que residen en su territorio independientemente de su situación de ciudadanía. La Experta independiente hace las siguientes recomendaciones.**

**78. El derecho a una nacionalidad es un derecho humano fundamental y debe ser considerado como tal por todos los Estados.**

**79. Aunque los Estados tienen la prerrogativa de establecer las leyes que rigen la adquisición, renuncia o pérdida de la nacionalidad, deben hacerlo en el marco de la legislación internacional sobre derechos humanos. En los casos en que se introduzcan enmiendas constitucionales o cambios en la legislación nacional relativa a la concesión de la ciudadanía, los Estados no deben revocar la ciudadanía con efecto retroactivo.**

**80. Los Estados no deben negar o privar arbitrariamente a las minorías de la ciudadanía por motivos de color, ascendencia, origen nacional o étnico, idioma, raza o religión. En todos los procedimientos de inmigración y ciudadanía debe garantizarse una equidad fundamental, que incluya el derecho de apelación.**

**81. Con limitadas excepciones, los Estados no deben considerar la ciudadanía como una condición para el disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.**

**82. Se insta a los Estados a que ratifiquen o se adhieran a todas las convenciones y convenios internacionales pertinentes, incluida la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención para reducir los casos de apatridia, a fin de asegurar que la legislación sobre nacionalidad sea compatible con dichas normas y se ajuste plenamente a las obligaciones internacionales.**

- 83. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos deben llevar a cabo un estudio que destaque especialmente el alcance de los problemas de apatridia de las minorías a nivel mundial. Este estudio debe incluir, en la medida de lo posible, una recopilación y análisis de datos estadísticos desglosados según criterios de género, lingüísticos y religiosos.**
- 84. Los Estados deben registrar a todos los niños y expedir certificados de nacimientos inmediatamente después del nacimiento, con carácter no discriminatorio. Cuando los certificados de registro de nacimiento no confieran la nacionalidad, los Estados deben establecer procedimientos que permitan determinar la ciudadanía por un órgano independiente poco después del nacimiento.**
- 85. Los Estados deben conceder la nacionalidad a todos los niños nacidos en su territorio en el caso que de otra forma quedarán en situación de apatridia. En tal caso, debe ser irrelevante la situación de inmigración de los padres.**
- 86. Se insta a los Estados a que permitan la nacionalidad doble o múltiple.**
- 87. Se alienta a los Estados a que faciliten la adquisición de la ciudadanía mediante procedimientos de naturalización o residencia permanente de las personas que residan legalmente en el país durante un tiempo acorde con los vínculos sociales, económicos y de comunidad establecidos en el Estado. Se recomienda que este período no sea superior a diez años.**
- 88. Los requisitos exigidos por los Estados para conceder la ciudadanía deben ser razonables y no suponer una carga excesiva para los interesados.**
- 89. Los Estados deben facilitar el pleno acceso a los documentos de identidad de manera no discriminatoria. En cualquier caso en que se decida que los documentos justificativos son fraudulentos, la carga de la prueba de la falsedad debe corresponder al Estado, y esta decisión debe poder ser revisada y recurrida judicialmente. El registro debe tener en cuenta las circunstancias particulares de las personas pertenecientes a las minorías, incluida la inexistencia de un sistema de inscripción de los nacimientos cuando los ancestros llegaron al territorio del Estado. Los gastos de registro deben ser mínimos, y las oficinas de registro deben ser físicamente accesibles a todos. Los formularios de registro deben redactarse en todos los idiomas nacionales y en los idiomas hablados por importantes grupos minoritarios.**
- 90. Los Estados deben llevar a cabo campañas de información sobre el derecho a la ciudadanía y los procedimientos necesarios para obtener el reconocimiento de este derecho, en un idioma y en una forma accesible a todos. Los grupos minoritarios deben participar y estar representados directamente en las estructuras administrativas pertinentes. Las campañas ambulatorias son, con frecuencia, un buen medio para superar los problemas actuales de documentación y llegar a las zonas rurales.**