



Consejo Económico y Social

Distr. general
8 de diciembre de 2021
Español
Original: inglés

Comisión de Estadística

53^{er} período de sesiones

1 a 4 de marzo de 2022

Tema 3 f) del programa provisional*

Temas de debate y para la adopción de decisiones:
registro civil, estadísticas vitales y estadísticas sobre
la apatridia

Informe del Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados, los Desplazados Internos y los Apátridas

Nota del Secretario General

De conformidad con la decisión 2021/224 del Consejo Económico y Social y según la práctica establecida, el Secretario General tiene el honor de transmitir el informe del Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados, los Desplazados Internos y los Apátridas, que se presenta a la Comisión de Estadística para su examen. El informe describe las labores realizadas desde 2019 para elaborar recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia, que estarán listas para ser presentadas en el 54^o período de sesiones de la Comisión de Estadística, en marzo de 2023. En particular, el informe comprende: a) los antecedentes de la elaboración de las recomendaciones internacionales; b) los avances realizados hasta la fecha por el Grupo de Expertos, incluidos los retos específicos detectados y los elementos clave de una propuesta de marco estadístico; y c) el camino previsto para completar las recomendaciones internacionales.

Entre las medidas que debe adoptar la Comisión de Estadística se incluyen: a) proporcionar información sobre los elementos clave de la propuesta de marco estadístico general, incluidas las definiciones y las clasificaciones de la población en el ámbito de aplicación del proyecto de recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia; b) ofrecer orientaciones sobre los planes y las prioridades de cara al futuro del subgrupo dedicado a la apatridia del Grupo de Expertos, en particular en lo que respecta al desarrollo ulterior de las recomendaciones internacionales; y c) solicitar al Grupo de Expertos que informe al 54^o período de sesiones de la Comisión, que se celebrará en marzo de 2023, y presente las recomendaciones internacionales completas para su debate.

* E/CN.3/2022/1.



I. Introducción

1. Este informe del Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados, los Desplazados Internos y los Apátridas sobre las estadísticas de la apatridia se presenta en el marco del tema 3 f) del programa provisional: “Temas de debate y para la adopción de decisiones: registro civil, estadísticas vitales y estadísticas sobre la apatridia”. El informe se presenta para su examen y para recabar observaciones que facilitarán información valiosa para la siguiente fase del trabajo del Grupo de Expertos en la elaboración de las recomendaciones sobre la mejora de las estadísticas oficiales sobre las poblaciones apátridas a nivel nacional, regional y mundial.

2. En el informe se exponen los avances realizados hasta la fecha. Lo han revisado expertos en los ámbitos de la apatridia y las estadísticas oficiales; los comentarios recibidos se han tenido en cuenta en la redacción final o se seguirán estudiando en futuras fases del proceso, según corresponda. El informe se centra únicamente en la labor del Grupo de Expertos sobre las estadísticas de la apatridia; otras actividades del Grupo de Expertos relativas a la aplicación de las recomendaciones estadísticas para los refugiados y los desplazados internos quedan fuera del ámbito de aplicación del presente informe.

II. Antecedentes de la elaboración de las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia

3. El Grupo de Expertos fue creado por la Comisión de Estadística en su 47º período de sesiones, celebrado en 2016, y se encarga de abordar los retos estadísticos que conlleva la presentación de informes sobre las personas desplazadas por la fuerza, incluida la falta de terminología coherente y la comparabilidad internacional de las estadísticas. Las labores para elaborar las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia se incluyeron en el programa de trabajo del Grupo de Expertos en 2020. Se presentó a la Mesa de la Comisión un mandato revisado que incluía la apatridia en el alcance de los trabajos, así como en el nombre del grupo, para su examen y aprobación. En noviembre de 2021, tras un minucioso proceso de examen, la Mesa aprobó el mandato revisado.

A. Definición jurídica de la apatridia y el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

4. La definición jurídica internacional de apátrida se recoge en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 como “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”¹. De conformidad con las conclusiones de la Comisión de Derecho Internacional, la definición establecida en el artículo 1 1) de la Convención forma parte del derecho internacional consuetudinario, lo que la hace vinculante para todos los Estados².

¹ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, artículo 1 1), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 360, núm. 5158, pág. 117. Véase también: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Manual sobre la protección de las personas apátridas* (Ginebra, 2014), primera parte.

² Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de artículos sobre la protección diplomática, con comentarios, 2006, (A/61/10, segunda parte, cap. IV.E.2, artículo 8, Apátridas y refugiados, Comentario, págs. 53 y 54).

5. Los Estados establecen de forma individual los criterios para la adquisición, pérdida y privación de la nacionalidad a través de sus marcos jurídicos nacionales³. La nacionalidad puede concederse por nacimiento en el territorio (*ius soli*) o por descendencia (*ius sanguinis*) y esto puede hacerse de forma automática por ley o previa solicitud. Numerosos Estados aplican una combinación de *ius soli* y *ius sanguinis* e incluyen modos de adquisición automáticos y no automáticos.

6. Son muchas las causas de la apatridia y la mayoría guardan relación con problemas o lagunas en la legislación y las políticas sobre la nacionalidad o en la forma en que estas se aplican en la práctica. Entre los factores que pueden dar lugar a la apatridia se encuentran:

- a) La discriminación por motivos raciales, étnicos o religiosos;
- b) La discriminación por razón de sexo que limita la capacidad de mujeres y hombres para transmitir la nacionalidad a sus hijos en igualdad de condiciones;
- c) La exclusión de algunos residentes de un Estado de la nacionalidad a raíz de la sucesión de Estados, cuando dichos residentes no tienen derecho a ninguna otra nacionalidad;
- d) El hecho de que se impida a un individuo reclamar la nacionalidad de su Estado de nacimiento o residencia, sobre la base de un vínculo real o percibido con otro Estado, aunque en realidad no pueda adquirir la nacionalidad de dicho Estado;
- e) La falta de salvaguardias apropiadas contra la apatridia, incluyendo específicamente a los niños expósitos o de progenitores desconocidos y en situaciones de pérdida o privación de la nacionalidad.

7. Pese a que algunas personas desplazadas a través de las fronteras internacionales pueden ser apátridas, la mayoría de los apátridas se encuentran en los países en los que ellos y sus antepasados nacieron y han vivido toda su vida.

8. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) recibió el mandato de la Asamblea General de identificar, reducir y prevenir la apatridia y proteger a los apátridas (resolución 61/137). Como parte de su mandato de identificar a los apátridas, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha exhortado al ACNUR a que trabaje con los Gobiernos interesados para emprender o redoblar los esfuerzos orientados a identificar a las poblaciones apátridas y a las poblaciones de nacionalidad indeterminada que residen en su territorio, en cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas, lo cual puede incluir, según proceda, procesos vinculados con la actualización de los datos de población, y también ha alentado a los Estados que poseen estadísticas sobre los apátridas o las personas de nacionalidad indeterminada a que las compartan con el ACNUR, además de solicitar al ACNUR que establezca una metodología más formal y sistemática para la recopilación, actualización e intercambio de información⁴.

³ Los términos “nacionalidad” y “ciudadanía” suelen utilizarse indistintamente a nivel internacional para describir el vínculo jurídico entre un individuo (el nacional o ciudadano) y un Estado. Cabe señalar que, a nivel nacional, estos términos suelen tener significados distintos. En el presente informe, el término “nacionalidad” se armoniza con la práctica existente en la presentación de informes a escala mundial del ACNUR sobre las estadísticas de la apatridia y se correlaciona con la definición de “ciudadanía” que figura en los *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*.

⁴ ACNUR, Comité Ejecutivo, Conclusión núm. 106 (LVI) (2006) sobre la identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas, párrafos a) y d).

B. La falta de datos y el riesgo de dejar atrás a los apátridas

9. El ACNUR, como organismo responsable de las estadísticas sobre la apatridia, recaba y recopila estadísticas mundiales sobre apátridas y personas de nacionalidad indeterminada como una de las responsabilidades de su mandato. La primera vez que el ACNUR presentó datos estadísticos por países sobre la apatridia fue en su informe 2004 *Global Refugee Trends*⁵. Desde entonces, y durante más de una década, el ACNUR ha utilizado a menudo la cifra de (“al menos”) 10 millones de personas como su mejor estimación de la población apátrida en todo el mundo, basándose en los recuentos actualizados anualmente de los informes nacionales del ACNUR y en la información general de los países que se considera que tienen grandes poblaciones apátridas. Desde 2019 y en su reciente informe *Tendencias Globales 2020*⁶, esta cifra se ha sustituido por la referencia más general de “millones” de apátridas en todo el mundo, en reconocimiento del hecho de que los cálculos anteriores no se basaban en ninguna metodología rigurosa y no podían considerarse fiables. Esto pone de manifiesto dos cuestiones destacadas: se desconoce la verdadera magnitud de la población apátrida en el mundo y existen importantes problemas de calidad de los datos.

10. Los informes estadísticos anuales sobre la apatridia suelen basarse en datos procedentes de una combinación de fuentes, entre ellas: registros administrativos mantenidos por las oficinas nacionales de estadística y los ministerios competentes; procedimientos de determinación de la condición de apátrida y otros procedimientos de registro; datos censales; encuestas de hogares; proyectos, encuestas y registros administrativos del ACNUR; registros de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las comunidades u otras fuentes de datos; y otras estimaciones internas del ACNUR⁷. A través de estas fuentes diversas, las oficinas del ACNUR en los países obtienen cifras anuales sobre el número de apátridas, y los datos se introducen en la base de datos de referencia de estadísticas de población del ACNUR. Antes de 2017, las personas apátridas que también estaban desplazadas se notificaban solo por su condición de desplazadas (es decir, no se contabilizaban como apátridas), pero desde 2020, se ha racionalizado la presentación de informes, y la notificación de las personas apátridas con una doble condición se implementa actualmente sobre todas esas poblaciones en todos los países⁸. La cifra total más reciente comunicada de 4,3 millones se basa en la información de 94 países⁹, pero gran parte de esta información no cumple con los estándares que se esperan de las estadísticas oficiales, como se describe en el informe de 2019 titulado UNHCR *Statistical Reporting on Statelessness*¹⁰.

11. Dada la escasez de datos nacionales, cualquier estimación rigurosa de las poblaciones apátridas a nivel mundial es probable que sea mucho mayor que los 4,3 millones sobre los que informa el ACNUR. Sin embargo, se desconoce la magnitud que puede alcanzar la cifra. El Banco Mundial ha calculado que más de 1100 millones de personas en el mundo carecen de una prueba oficial de identidad¹¹. Los apátridas carecen de una prueba de identidad pero también padecen otros factores de riesgo, por lo que es probable que solo algunas de estas personas sean apátridas,

⁵ www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/42b283744/2004-global-refugee-trends-overview-refugee-populations-new-arrivals-durable.html.

⁶ ACNUR, *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2020* (Copenhague, 2021). Disponible en: <https://www.acnur.org/stats/globaltrends/60cbddfd4/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2020.html>.

⁷ Véase ACNUR, *UNHCR Statistical Reporting on Statelessness*, UNHCR Statistics Technical Series, núm. 2019/1. Disponible en: <https://www.unhcr.org/5d9e182e7.pdf>.

⁸ Véase ACNUR, “Mid-Year Trends 2021” (2021). Disponible en: www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Véase ACNUR, *Statistical Reporting on Statelessness*.

¹¹ Véase Banco Mundial, Identification for Development (ID4D) Dataset. Disponible en: <http://id4d.worldbank.org/global-dataset>.

pero no se dispone de una estimación más concreta. Muchos países grandes no informan actualmente de la existencia de apátridas, pese a que se cree que su población incluye a personas apátridas; otros países son incapaces de identificar a sus poblaciones apátridas de forma fiable. Algunos países que informan sobre la apatridia utilizan definiciones que no se ajustan a la definición jurídica internacional, y muchos comunican grandes fluctuaciones a lo largo del tiempo.

12. Más allá de los datos de población, existen otras importantes carencias de datos, ya que la apatridia acarrea numerosas consecuencias negativas para las poblaciones afectadas. Es posible que a las personas que son apátridas o corren el riesgo de serlo se les niegue el acceso a derechos básicos como la educación, la atención sanitaria, el empleo formal o los servicios financieros. Otras corren el peligro de que se les apliquen medidas de control de la inmigración y pueden sufrir una detención prolongada¹². Las repercusiones de la apatridia sobre los niños también se destacan en un informe de la Asamblea General de 2015 (A/HRC/31/29), que nos recuerda el derecho de toda persona a una nacionalidad, consagrado en el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

13. El impacto negativo de la apatridia sobre las poblaciones afectadas las convierte en un claro ejemplo de grupo vulnerable que merece una atención específica por medio de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En este contexto, 193 Estados Miembros se comprometieron a no dejar a nadie atrás y a esforzarse por llegar primero a los más rezagados. Este compromiso crea una necesidad sin precedentes de datos desglosados sobre los diferentes grupos, incluidos los más vulnerables, con el fin de respaldar la formulación de políticas y de hacer un seguimiento de los avances hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los apátridas, que a menudo son invisibles en los sistemas nacionales de datos, también sufren una falta de inclusión en las esferas social, económica y política de la sociedad.

14. La falta de datos fiables puede dificultar que las autoridades y los asociados para el desarrollo adopten las medidas jurídicas y normativas necesarias para resolver la apatridia. Se requieren pruebas sólidas para evaluar el alcance numérico de la apatridia y sus efectos sobre el desarrollo, en particular sobre la pobreza, los derechos humanos y el acceso a los servicios por parte de los afectados. La mejora de los conocimientos sobre la apatridia y sobre las características de los afectados puede ayudar a visibilizar su penosa situación y a que se formulen medidas normativas adecuadas para evitar que se produzca y para planificar soluciones para otorgar la nacionalidad a quienes actualmente son apátridas. Sin embargo, se trata de una cuestión políticamente delicada, y los datos son difíciles de recopilar. Los afectados a menudo no están dispuestos a identificarse en las recopilaciones de datos, pueden desconocer que son apátridas o pueden quedar excluidos de las actividades de recopilación de datos debido a su falta de nacionalidad. En la siguiente sección se analizan los motivos en mayor profundidad.

15. En 2014 el ACNUR puso en marcha la campaña #IBelong para acabar con la apatridia¹³. Como parte de la campaña, se elaboró el Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia, donde se describen las medidas concretas que deben adoptarse para erradicar la apatridia. La Acción 10 del Plan de Acción Mundial se centra en la necesidad de mejorar la calidad y cantidad de los datos sobre las

¹² Véase ACNUR, “Protección de los derechos de los apátridas: Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954” (Ginebra, 2014). Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8094.pdf>.

¹³ Véase ACNUR, Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia (2014-2024) (2017) (disponible en <https://www.acnur.org/5b75c3ba4.pdf>); ACNUR, “Aquí estoy, aquí pertenezco: La urgente necesidad de acabar con la apatridia infantil” (2015) y ACNUR, “‘Este es nuestro hogar’: Las minorías apátridas y su búsqueda de la ciudadanía” (2017).

poblaciones apátridas, ambos elementos esenciales para que los Estados puedan responder adecuadamente a la apatridia, para que el ACNUR pueda cumplir su mandato y para medir los avances en la aplicación del Plan de Acción Mundial. La formulación de recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia es una iniciativa importante en este contexto. El compromiso de “no dejar a nadie atrás” de la Agenda 2030 también aporta un impulso significativo a este proceso.

III. Progresos realizados hasta la fecha

16. Los progresos realizados hasta la fecha en la formulación de recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia incluyen las labores de colaboración emprendidas hasta la fecha y algunos resultados incipientes, según se describe a continuación.

A. Proceso de formulación de las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia

17. En febrero de 2019 en Ankara y posteriormente en Bangkok durante diciembre de 2019, se organizaron reuniones de expertos para examinar la necesidad de desarrollar y adoptar normas y definiciones comunes para mejorar la calidad y la cantidad de las estadísticas sobre las poblaciones apátridas. En la reunión de Bangkok participaron expertos de las oficinas nacionales de estadística y de los ministerios competentes, con 16 países representados de toda Asia, África y Europa (Camboya, Côte d’Ivoire, Eswatini, Filipinas, Kenya, Kirguistán, Malasia, Pakistán, Rwanda, Sri Lanka, Sudáfrica, Tailandia, Ucrania, Uzbekistán, Viet Nam y Zimbabwe), junto con personal de ocho organizaciones internacionales y de las Naciones Unidas. Los expertos que participaron en la reunión de Bangkok convinieron en que era factible e importante formular recomendaciones sobre las estadísticas de la apatridia, y se iniciaron los trabajos a este respecto conjuntamente entre los representantes de los países y las organizaciones internacionales. El Grupo de Expertos intercambió ejemplos de buenas prácticas e innovaciones metodológicas y elaboró de forma iterativa un borrador preliminar de las recomendaciones sobre las estadísticas de la apatridia.

18. Durante el 51^{er} período de sesiones de la Comisión de Estadística, varias delegaciones reconocieron la necesidad de desarrollar normas sobre las estadísticas de la apatridia y expresaron su apoyo a la propuesta de Kenya de invertir en el desarrollo ulterior de las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia iniciadas por el Grupo de Expertos. En vista de las sinergias que existen en ocasiones entre la apatridia y el desplazamiento forzado, así como del solapamiento de los países participantes, en noviembre de 2020 la labor relativa a las recomendaciones sobre las estadísticas de la apatridia se incluyó en el programa de trabajo del (entonces denominado) Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados y los Desplazados Internos, tras el acuerdo de su comité directivo¹⁴.

¹⁴ Las orientaciones estadísticas elaboradas por el Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados, los Desplazados Internos y los Apátridas han abordado hasta ahora las cuestiones de los refugiados y los desplazados internos. Hasta la fecha, se incluyen: a) *Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de los Refugiados* (disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9315869/KS-GQ-18-004-EN-N.pdf/d331c9cc-1091-43c2-b589-2c250bccc281?t=1542636809000>) aprobadas por la Comisión de Estadística en su 49^o período de sesiones (véase E/CN.3/2018/16); b) *Informe técnico relativo a las estadísticas sobre los desplazados internos* (disponible en <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Technical-Report/national-reporting/Technical-report-on-statistics-of-IDPs-E.pdf>), acogido con beneplácito por la Comisión de Estadística en su 49^o período de sesiones (*ibid.*); c) *Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de los Desplazados Internos* (disponible en

19. En el 52º período de sesiones de la Comisión de Estadística, el acto paralelo titulado “No dejar a nadie atrás: mejorar las estadísticas sobre la apatridia”¹⁵ tuvo por objeto informar a la comunidad estadística sobre la escasez y las deficiencias actuales de las estadísticas oficiales necesarias para calcular el tamaño y las características de las poblaciones apátridas en todo el mundo. En él se subrayó la importancia de los esfuerzos que está realizando el Grupo de Expertos para formular las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia con el fin de generar reacciones y apoyo. En octubre de 2021, se presentó a la Mesa de la Comisión un mandato revisado que incluía la apatridia en el alcance de los trabajos, así como en el nombre del grupo, para su examen y aprobación. En noviembre de 2021, tras un minucioso proceso de examen, la Mesa acordó actualizar el mandato del Grupo de Expertos para adaptar su nombre e incluir las labores sobre las estadísticas de la apatridia y la formulación de recomendaciones internacionales (véase el mandato actualizado en el documento de antecedentes, disponible en línea en el portal de la Comisión de Estadística)¹⁶.

20. El subgrupo dedicado a la apatridia del Grupo de Expertos está integrado actualmente por 18 países y 9 organizaciones internacionales y regionales, y se está trabajando para encontrar a nuevos participantes¹⁷. La metodología de trabajo es de naturaleza colaborativa, siguiendo el exitoso enfoque adoptado para la formulación de las *Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de los Refugiados y las Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de los Desplazados Internos*.

21. El primer borrador de las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia se consolidó a finales de 2020. Sigue una estructura similar a la de las *Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de los Refugiados y las Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de los Desplazados Internos*, aprobadas anteriormente por la Comisión de Estadística y que ahora se están aplicando a nivel nacional con el apoyo del Grupo de Expertos. El borrador de las recomendaciones internacionales incluye actualmente los siguientes capítulos:

- a) Marco jurídico y definición de apátrida: examen de los antecedentes jurídicos pertinentes y definición jurídica de apatridia;
- b) Definición de apatridia a los efectos de la medición estadística: incluye un marco estadístico general, que se reproduce a continuación, definiciones estadísticas y tabulaciones básicas recomendadas;
- c) Medición del número de apátridas: examen de las fuentes de datos recomendadas con buenas prácticas, experiencia y ejemplos extraídos de los países;
- d) Análisis de las características de las poblaciones apátridas: presentación de recomendaciones para el análisis de los datos sobre la apatridia, incluida la

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/12257846/KS-GQ-20-005-ES-N.pdf/714a7ba0-7ae6-1707-fef4-984a760e0034?t=1610984164036>), aprobadas por la Comisión de Estadística en su 51º período de sesiones (véase E/CN.3/2020/18); y d) *Manual para compiladores de estadísticas sobre desplazamientos* (disponible en <https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/BG-item-3n-compilers-manual-E.pdf>) (instrucciones operativas en cumplimiento de las recomendaciones anteriores), presentado a la Comisión de Estadística en su 51º período de sesiones y que actualmente se está ampliando.

¹⁵ Véase <https://unstats.un.org/unsd/statcom/52nd-session/side-events/25Feb-Improving-Statistics-on-Statelessness.pdf>.

¹⁶ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>.

¹⁷ Camboya, Côte d’Ivoire, Estados Unidos de América, Eswatini, Filipinas, Kenya, Kirguistán, Malasia, Noruega, Pakistán, Rwanda, Sri Lanka, Sudáfrica, Tailandia, Ucrania, Uzbekistán, Viet Nam, Zimbabwe, Estado de Palestina, Eurostat, Comisión Económica para África, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, Comisión Económica y Social para Asia Occidental, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), ACNUR, Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, Banco Mundial y Centro Conjunto de Datos sobre Desplazamientos Forzados del Banco Mundial y el ACNUR.

selección de variables para el análisis, y propuestas para el análisis de las causas de la apatridia, en particular de las deficiencias en la legislación sobre la nacionalidad y de la falta de salvaguardias adecuadas contra la apatridia;

e) Coordinación y fortalecimiento de los sistemas de estadísticas de la apatridia: recomendaciones para mejorar la coordinación de los datos sobre la apatridia, incluido un examen acerca de la protección de datos, la confidencialidad y el intercambio de datos, el aseguramiento de la calidad, las alianzas y la difusión.

22. En un principio, estaba previsto que las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia se presentaran en el 53º período de sesiones de la Comisión de Estadística, en marzo de 2022, pero dicha presentación se ha aplazado y ahora está prevista para el 54º período de sesiones de la Comisión, en marzo de 2023. Este retraso se debe a las circunstancias derivadas de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), puesto que los países no han podido reunirse, debatir y ponerse de acuerdo sobre algunos de los retos técnicos inherentes al desarrollo de una nueva esfera temática de las estadísticas oficiales. La experiencia en la elaboración de las *Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de los Refugiados y las Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de los Desplazados Internos* ha demostrado la importancia de las reuniones y los talleres presenciales para resolver los asuntos difíciles y alcanzar un acuerdo sobre las cuestiones clave, además de para fomentar el intercambio y el aprendizaje entre pares en el proceso. El nuevo plazo permitirá al Grupo de Expertos reforzar la participación de los países, mejorar sus aportaciones nacionales y, en última instancia, presentar un producto técnico más sólido a la Comisión en 2023. También ha brindado la oportunidad de facilitar a la Comisión el presente informe, que ha sido sometido a una revisión por pares, para que se formulen observaciones, que contribuirán a las labores de cara al futuro.

B. Elementos clave de la propuesta de marco estadístico para la apatridia

23. El subgrupo del Grupo de Expertos dedicado a la apatridia ha ideado un marco estadístico preliminar para las estadísticas de la apatridia, que será objeto de un mayor examen y desarrollo con los Estados Miembros y los expertos pertinentes durante la próxima redacción y las consultas para las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia. El marco propuesto se basa en la definición jurídica internacional de apátrida y se describe a continuación.

Visión general del marco estadístico para la apatridia

24. Existen tres grupos de población que entran en la propuesta de marco estadístico para la apatridia y, por lo tanto, también en el ámbito de las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia (véase la figura 1). Estos grupos son:

- a) Los apátridas;
- b) Las personas de nacionalidad indeterminada;
- c) Las personas relacionadas con la apatridia.

25. Cada categoría se divide a su vez en subdivisiones, en función de si son o no personas nacidas en el país. Cada elemento se describe en detalle más adelante.

26. En la actualidad, el ACNUR informa sobre dos poblaciones distintas en el marco de sus responsabilidades en materia de presentación de informes a escala mundial sobre la apatridia: los apátridas y las personas de nacionalidad indeterminada, y combina estos dos grupos para producir cifras globales. Estas dos poblaciones se mantienen en gran medida en la propuesta de marco conceptual para las recomendaciones internacionales sobre las

estadísticas de la apatridia que aquí se describe, si bien se han adaptado a los efectos de la producción estadística.

Definiciones estadísticas de la población apátrida y de la población de nacionalidad indeterminada

27. Las dos categorías principales de población, los apátridas y las personas de nacionalidad indeterminada, están en consonancia con los marcos internacionales y, a efectos estadísticos, se definen de la siguiente manera:

a) Los “apátridas” incluyen a las personas que actualmente no tienen la ciudadanía de ningún país. Se clasifican como apátridas por autodeclaración o por reconocimiento de las autoridades gubernamentales competentes, a título individual o colectivo;

b) Las “personas de nacionalidad indeterminada” son personas que carecen de una prueba de ciudadanía, pero que pueden tener derecho a la nacionalidad y, de ser así, podrían recibir ayuda para obtener la prueba de ciudadanía por parte de las autoridades pertinentes. Quienes se encuentran en la categoría de nacionalidad indeterminada deben carecer de una prueba de ciudadanía y tener vínculos con más de un país, ya sean reales o percibidos como reales por las autoridades, por razón de su lugar de nacimiento, matrimonio, residencia habitual o descendencia de generaciones anteriores que hubieran emigrado.

28. La categoría de personas apátridas podría incluir a grandes grupos, como los rohinyás, o a individuos cuya apatridia podría ser el resultado de diversas causas, como se ha descrito anteriormente en el párrafo 6. Dado que a muchas de las personas que están en el ámbito de aplicación de estas recomendaciones todavía no se les ha confirmado oficialmente su ciudadanía o su condición de apátridas, muchas entrarán en la categoría de personas de nacionalidad indeterminada, a la espera de dicha confirmación. Así pues, la categoría de nacionalidad indeterminada puede incluir en realidad a algunas poblaciones apátridas, pero también incluirá a muchas otras que no son apátridas. Son personas que carecen de una prueba de ciudadanía y tendrán vínculos, reales o percibidos, con más de un país. Algunos ejemplos de personas que pueden entrar en la clasificación de nacionalidad indeterminada son quienes están a la espera de una decisión definitiva sobre una solicitud de la condición de apátridas, o las personas indocumentadas con antecedentes migratorios que han vivido fuera de sus países de origen durante muchos años o varias generaciones.

29. Las categorías del marco estadístico para las poblaciones básicas pretenden reflejar el grado de certidumbre de las circunstancias relativas a la apatridia de cualquier persona. Es importante distinguir entre las dos, ya que muchas de las personas de nacionalidad indeterminada podrían recibir ayuda para obtener la ciudadanía con el apoyo necesario. Ambos grupos se enfrentan a un verdadero obstáculo para obtener la ciudadanía o la documentación necesaria para obtenerla.

30. Las definiciones estadísticas anteriores deben utilizarse para todas las fuentes de datos pertinentes, incluidos los registros administrativos, las encuestas y los censos o los resultados calculados a partir de datos modelados o vinculados. Representan la mejor estimación de la condición de ciudadanía de un individuo. La distinción exacta entre la clasificación de los apátridas y las personas de nacionalidad indeterminada solo puede concretarse mediante un proceso jurídico o administrativo llevado a cabo por las autoridades nacionales, en el que se examinen las pruebas caso por caso para individuos o grupos. A menos que los datos se deriven administrativamente de un proceso jurídico para determinar la condición de ciudadanía de un individuo, la asignación de las personas a una categoría estadística se basará en la respuesta del encuestado a una pregunta o se estimará a partir de las respuestas a varias preguntas; por lo tanto, será la mejor aproximación posible en función de la información recabada y del método estadístico

utilizado. Inevitablemente, habrá falsos positivos y negativos, pero se espera que los datos resultantes sean de mucha mejor calidad que los disponibles actualmente.

31. En la medida de lo posible, se recomienda a los países que recaben datos sobre las características pertinentes que puedan ayudarles a identificar a las personas susceptibles de entrar en el ámbito de aplicación de las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia. Estas variables dependerán de las circunstancias de cada país y es probable que incluyan el origen étnico, el idioma, la religión, los antecedentes migratorios, el país de nacimiento y la nacionalidad de ambos progenitores. Las variables dependerán de las circunstancias nacionales y se describirán en su totalidad en las recomendaciones internacionales.

Definición estadística de las personas relacionadas con la apatridia

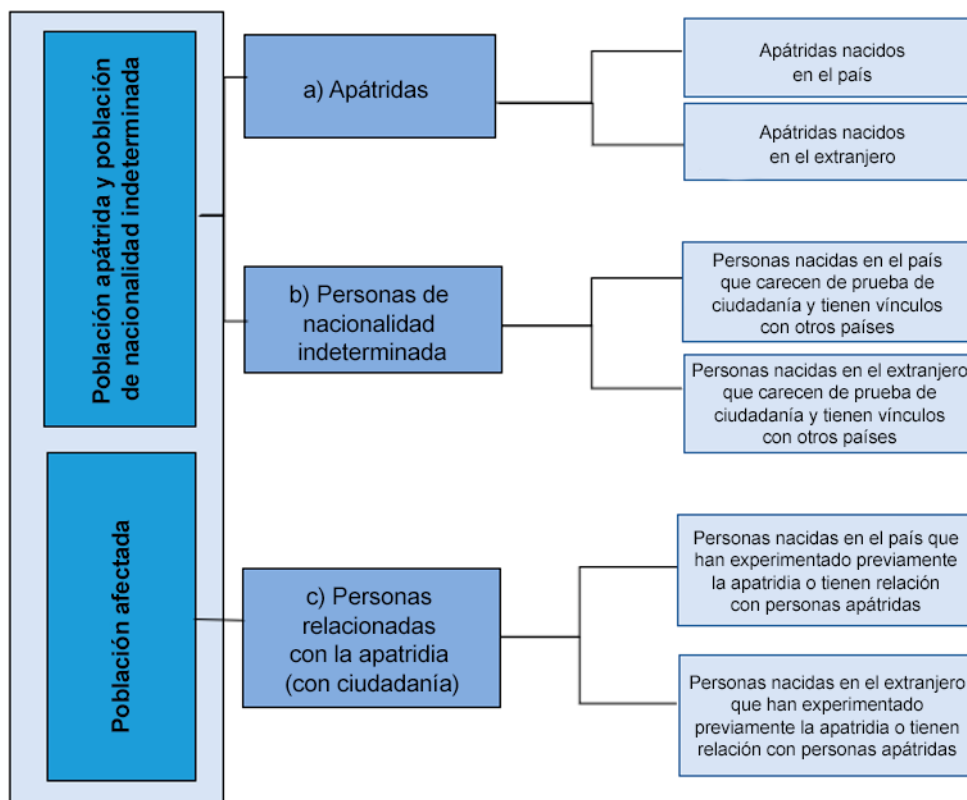
32. En el ámbito de aplicación de las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia se incluye una tercera categoría de “personas relacionadas con la apatridia”, que sigue siendo independiente de los dos grupos de población principales. Se incluye para que las autoridades puedan hacer un seguimiento del bienestar de los afectados por la apatridia y otras cuestiones relacionadas con políticas:

c) Las “personas relacionadas con la apatridia” incluyen a los individuos que no son apátridas o de nacionalidad indeterminada, pero que han experimentado previamente la apatridia, son descendientes de uno o más progenitores apátridas o viven actualmente en un hogar con al menos un apátrida.

33. Esta categoría adicional se incluye en las recomendaciones internacionales sobre la clasificación de las estadísticas de la apatridia debido a que las repercusiones de la apatridia sobre las personas y sus familias pueden ser duraderas y es posible que los países deseen supervisar sus progresos. La categoría es comparable con la clasificación, incluida en las *Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de los Refugiados*, de “quienes tienen antecedentes como refugiados”, que comprende a los antiguos refugiados, los hijos y los familiares de los refugiados, y con la clasificación, incluida en las *Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de los Desplazados Internos*, de las personas “relacionadas con los desplazados internos” para los hijos de los desplazados internos y de “otros familiares no desplazados de los desplazados internos”¹⁸.

¹⁸ Véase *International Recommendations on Refugee Statistics, March 2018* (Luxemburgo, 2018), párrafos 93 y 94 (disponible en https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/International-Migration/2018_1746_EN_08-E.pdf); véase también Unión Europea y Naciones Unidas, *International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics*, (Luxemburgo 2018) párrafos 78 a 80 (disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/12257846/KS-GQ-20-005-EN-N.pdf/714a7ba0-7ae6-1707-fef4-984a760e0034?t=1610984164036>).

Figura I:
Propuesta de marco estadístico para la apatridia



Subgrupos por país de nacimiento

34. Al margen de estas tres categorías principales, el marco distingue además entre las personas nacidas en el país y las nacidas en el extranjero. Esta distinción se establece porque a menudo las vías jurídicas recomendadas para la obtención de la nacionalidad o para la confirmación de la nacionalidad elegible difieren en función del lugar de nacimiento y el historial migratorio de una persona. En otras palabras, los apátridas nacidos en el país suelen seguir un procedimiento diferente al de aquellos nacidos en el extranjero, que son, por definición, migrantes en un país. Las personas nacidas en el país también pueden verse afectadas por causas migratorias, si sus padres, abuelos o generaciones anteriores emigraron, pero esto no influye en la clasificación y se estudia en la fase de análisis, al examinar las causas de la apatridia. Esta agrupación por país de nacimiento también está en consonancia con la propuesta de marco para la migración internacional, presentada en el 52º período de sesiones de la Comisión de Estadística como parte de la próxima revisión de las *Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales*.

C. Fuentes de datos: retos y posibles recomendaciones

35. El concepto de apátrida se basa en la ausencia de ciudadanía, lo cual plantea serias dificultades en materia de recopilación de datos a la comunidad estadística, por las siguientes razones:

a) En primer lugar, aquellos que son conscientes de su propia condición de apátridas conocerán sus vulnerabilidades y a menudo se mostrarán reacios a identificarse en las recopilaciones de datos, lo que dará lugar a un recuento insuficiente o una reticencia a registrar acontecimientos vitales;

b) En segundo lugar, puede que muchos desconozcan sus problemas respecto de la ciudadanía si han vivido en poblaciones con bajos índices de registro de los nacimientos y donde pocas personas poseen documentos que acrediten su nacionalidad. No se identificarán a sí mismos como apátridas en las encuestas y censos;

c) En tercer lugar, los intentos por identificar a los apátridas en las recopilaciones periódicas de datos pueden repercutir en las tasas de respuesta de los grupos indocumentados y minoritarios (véase el ejemplo de los Estados Unidos en el documento de antecedentes, disponible en línea en el portal de la Comisión de Estadística¹⁹);

d) En cuarto lugar, es probable que los intentos por identificar a esta población en los datos administrativos fracasen si no se producen los correspondientes cambios en los marcos jurídicos del registro civil y las estadísticas vitales, puesto que la legislación nacional y los obstáculos burocráticos pueden impedir que aquellos que carecen de prueba de nacionalidad o documentación registren el nacimiento de sus hijos y otros acontecimientos vitales²⁰. No obstante, es posible identificar a las personas apátridas en los datos administrativos derivados de las solicitudes de asilo y los registros de inmigración²¹ y, en consecuencia, las estadísticas de la apatridia a nivel mundial tienden a estar sesgadas en favor de los migrantes apátridas, ya que los países que informan acerca de la apatridia también tienden a ser países de destino con buenos sistemas administrativos;

e) En quinto lugar, los intentos por incluir la apatridia en el fortalecimiento del registro civil y las estadísticas vitales pueden plantear riesgos para los apátridas, a menos que estén protegidos frente a las medidas de control de la inmigración, ya que los datos del registro civil no suelen estar protegidos por la legislación estadística hasta que los datos se transmitan a las autoridades estadísticas;

f) En sexto lugar, la recopilación de estadísticas sobre la apatridia puede dar lugar a grandes estimaciones de personas potencialmente apátridas o de nacionalidad indeterminada. Los estudios piloto han producido estimaciones muy amplias de las personas en riesgo de apatridia, si bien las definiciones utilizadas eran mucho más amplias que las aquí propuestas.

Selección de metodologías adaptadas al contexto nacional

36. Las leyes y reglamentos nacionales que determinan la ciudadanía varían enormemente de un país a otro, al igual que las circunstancias que han dado lugar a las poblaciones apátridas. La solidez de los sistemas estadísticos nacionales para la recopilación de datos también puede variar, y es probable que muchos de los países con sistemas estadísticos más débiles tengan un gran número de residentes sin prueba de ciudadanía, como consecuencia de un registro civil poco desarrollado. Cada país tendrá

¹⁹ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>. Para un análisis más profundo, véase Hermann Habermann y Thomas A. Louis, “Can the fundamental principles of official statistics and the political process co-exist?”, *Statistical Journal of the IAOS*, núm. 36 (junio de 2020), págs. 347 a 353.

²⁰ Bronwen Manby, “‘Legal identity for all’ and statelessness: opportunity and threat at the junction of public and private international law”. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3783310.

²¹ Aunque puede resultar difícil establecer una distinción entre los apátridas o las personas de nacionalidad indeterminada y los indocumentados que han perdido su documentación como consecuencia del desplazamiento.

que adoptar enfoques personalizados e integrados para la recopilación de datos, para lo cual probablemente será necesario adaptarse a las próximas recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia.

Registros administrativos y registros de población

37. Los registros administrativos y los registros de población pueden constituir una fuente de datos útil, si los registros no se limitan a los ciudadanos y son capaces de identificar a los apátridas o las personas de nacionalidad indeterminada. Muchos países limitan sus sistemas de registro civil a los ciudadanos o residentes legales que poseen documentos de identificación, pero las personas de interés para las estadísticas de la apatridia no son ciudadanos o pueden no disponer de esos documentos. Los apátridas, por definición, no tienen ciudadanía y se clasifican en la categoría de ciudadanos no nacionales o extranjeros a efectos estadísticos.

38. Incluso cuando reúnen las condiciones para inscribirse en el registro, muchas personas tienen dificultades para hacerlo debido a obstáculos prácticos, económicos y burocráticos. Los registros civiles tienen, en sí mismos, una utilidad escasa para las estadísticas de la apatridia, especialmente en aquellos Estados donde el registro de los nacimientos es menos completo. En todo caso, la falta de registro de nacimientos es un factor de riesgo para la apatridia; realizar un perfil de las poblaciones que carecen de registro de nacimientos constituirá un punto de partida útil para una investigación más a fondo sobre la apatridia en un país.

39. En el registro de nacimientos se suele inscribir la nacionalidad y los nombres de los progenitores, así como los nombres y la fecha y lugar de nacimiento del niño: una prueba fundamental para determinar la nacionalidad. Si la ciudadanía es otorgada por el Estado de nacimiento, no se necesita un registro preciso de la nacionalidad de los progenitores para evitar que el niño sea apátrida. Si el Estado de nacimiento no otorga la nacionalidad por razón del nacimiento en el territorio, el registro correcto de la nacionalidad de los progenitores es importante para que el niño pueda adquirir la nacionalidad de dicho Estado. En algunos Estados, un progenitor no puede inscribir el nacimiento de un hijo si carece de un documento de identidad o si su situación migratoria no es legal. La discriminación por razón de sexo puede ser un obstáculo para el registro del nacimiento, como lo es a menudo para la transmisión de la nacionalidad a un niño. Por último, una partida de nacimiento puede no tener valor probatorio para el Estado de nacionalidad de los progenitores si no se transcribe también en los registros civiles oficiales de dicho Estado.

40. En los países donde se está procurando mejorar el registro civil, en particular para incluir a los grupos marginados, se debería incluir a los apátridas, pero a menudo es necesario introducir modificaciones en la legislación y en las prácticas administrativas y operativas para que los apátridas puedan registrar sus acontecimientos vitales. Se han detectado ejemplos de países donde se han realizado esfuerzos para registrar a determinados grupos étnicos que se sabía que eran apátridas, o para incluir a grupos marginados, para lo cual normalmente han hecho falta cambios en la legislación, los reglamentos y los procedimientos, incluida la formación de registradores de nacimientos a nivel local. Sin embargo, incluso aunque se modifiquen las leyes, existen prácticas arraigadas que pueden ser difíciles de cambiar. Un estudio reciente²² realizado en Tailandia descubrió que, a pesar de un cambio en la legislación para proporcionar partidas de nacimiento a todos los bebés nacidos en el hospital, casi la mitad de un grupo de apátridas no los obtuvo (véanse

²² Universidad Mahidol y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en Tailandia, “An assessment of access to birth registration among migrant children: the quantitative study” (junio de 2021). Disponible en: www.unicef.org/thailand/reports/assessment-access-birth-registration-among-migrant-children.

los ejemplos de Filipinas y Tailandia en el documento de antecedentes, disponible en línea en el portal de la Comisión de Estadística²³).

41. En Europa, una región con un registro civil de gran solidez, solo la mitad de los 24 países que figuran en el Índice de Apatridia en Europa demuestran buenas prácticas a la hora de proporcionar pruebas documentales de nacimiento, ya que no todos los niños reciben una partida o una prueba de su nacimiento, normalmente debido a la situación de residencia o documentación de sus progenitores²⁴. Además, el registro de un acontecimiento vital puede suponer un riesgo para la familia, cuya falta de ciudadanía llamará la atención de las autoridades. Las normas internacionales instan a los Estados a prohibir el intercambio de datos entre los funcionarios de salud o de registro y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en materia de inmigración²⁵, pero no todos los países del Índice prohíben dicho intercambio de datos y algunos pocos incluso lo exigen, lo que significa que es obligatorio informar a las fuerzas del orden²⁶. Cabe destacar aquí, especialmente, el principio de no causar daño, ya que los datos recabados para el registro vital no suelen estar protegidos por la legislación estadística ni por los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales hasta que los datos se transmitan a las autoridades estadísticas; por consiguiente, es posible que la privacidad y la confidencialidad de los datos no estén protegidas. Si bien puede ser conveniente intercambiar los datos con las autoridades sanitarias, las personas que carecen de una prueba de ciudadanía pueden mostrarse reacias a registrar los acontecimientos vitales si existe el riesgo de que sus datos se compartan.

42. Los países que disponen de registros de población completos pueden identificar a las poblaciones apátridas en sus registros mediante fuentes fiables de datos administrativos. En Noruega, el registro de población ofrece una estimación oficial de la población apátrida y de la población de nacionalidad desconocida. Obtiene información del registro y del censo de población, que puede indicar los vínculos con otros países y también permite relacionar a progenitores e hijos apátridas. La policía o la Dirección de Inmigración comprueban y registran la identidad de los inmigrantes no nórdicos en Noruega, incluida su ciudadanía, tras un procedimiento exhaustivo que utiliza toda la información disponible acerca del inmigrante, por ejemplo el pasaporte, la partida de nacimiento y otros documentos, así como entrevistas (véase el Registro de Población de Noruega en el documento de antecedentes, disponible en línea en el portal de la Comisión de Estadística²⁷). En todo caso, los países que disponen de registros de población completos son muy escasos en términos comparativos, y esto ocurre especialmente en los países en los que se cree que existen grandes poblaciones apátridas.

²³ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>.

²⁴ Statelessness Index, “Birth registration and the prevention of statelessness in Europe: identifying good practices and remaining barriers”, exposición informativa temática, mayo de 2020 (disponible en: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS-Birth_registrations-StatelessnessINDEX_briefing.pdf). Todavía no se dispone de información comparable sobre otras regiones.

²⁵ Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno.

²⁶ Statelessness Index (véase la nota a pie de página 23).

²⁷ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>.

Encuestas de hogares

43. Las dificultades relativas a la recopilación de datos no se limitan a los datos administrativos y al registro civil. La posible vulnerabilidad de los apátridas frente a las autoridades, la marginación y la discriminación también puede generar renuencia a identificarse en las encuestas y censos. Es posible que no estén dispuestos a participar en las actividades de recopilación de datos o que las eviten activamente, por lo que puede resultar difícil identificar una muestra suficientemente grande de encuestados apátridas. Buena parte de los datos recabados dependerá de que los encuestados informen sobre su propia situación de ciudadanía, o la falta de ella, lo que puede dar lugar a falsos positivos y falsos negativos. En la medida de lo posible, deben hacerse preguntas secundarias para ayudar a verificar la respuesta inicial. Estas preguntas adicionales dependerán de las leyes y circunstancias nacionales y pueden incluir el registro del nacimiento, el historial migratorio, la nacionalidad de los progenitores, el origen étnico, el idioma o la religión.

44. Los apátridas pueden agruparse en lugares definidos. En tales situaciones, puede que resulte más sencillo identificar a las poblaciones y diseñar herramientas apropiadas de reunión de datos de las encuestas (véase el estudio sobre los shonas de Kenya en el documento de antecedentes, disponible en línea en el portal de la Comisión de Estadística²⁸). En otros casos, los apátridas pueden ser poco numerosos o estar ocultos dentro de las comunidades y ser difíciles de identificar. Las poblaciones que están escasamente distribuidas e integradas en comunidades pueden plantear serias dificultades metodológicas y dar lugar a que el tamaño de las muestras obtenidas sea demasiado pequeño para realizar estimaciones fiables. Cabe la posibilidad de que en estos entornos se precisen técnicas de muestreo especializadas, y las recomendaciones asociadas se incluirán en las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia. En los países donde la investigación documental indica que el número de apátridas es bajo, o que están muy agrupados geográficamente, es poco probable que resulte eficaz añadir un módulo especializado sobre la apatridia a las encuestas periódicas de hogares, como las de población activa, las de indicadores múltiples por conglomerados o las demográficas y de salud. Es más probable que sea necesaria una encuesta diseñada especialmente, y esto difiere de recomendaciones similares en las *Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de Desplazados Internos* y las *Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de los Refugiados* debido a las dificultades que entraña la identificación de las dos poblaciones principales de apátridas a partir de un número limitado de variables.

45. Aunque en muchos contextos los apátridas y las personas de nacionalidad indeterminada constituyen una población “poco común”, en el sentido de que representan una proporción muy pequeña de la población total de un país o región, no siempre es así. En algunos países con bajos niveles de registro civil, las personas que carecen de una prueba de nacionalidad, o de los documentos necesarios para obtenerla, pueden representar una proporción razonablemente alta de la población. En estos contextos, una encuesta general de hogares puede considerarse una opción viable para obtener datos acerca de los apátridas. Existen ejemplos de encuestas realizadas con éxito mediante técnicas estándar de muestreo probabilístico en dos etapas, en contextos en los que el número de apátridas es elevado y la población en cuestión está muy dispersa (véase el ejemplo de Côte d’Ivoire en el documento de antecedentes, disponible en línea en el portal de la Comisión de Estadística²⁹).

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.* Véanse también ACNUR, *Cartographie des personnes à risque d’apatridie en Côte d’Ivoire* (Ginebra, 2019) (disponible en: www.refworld.org/docid/615463624.html) y “UNHCR launch mapping of statelessness in Côte d’Ivoire”, blogs de ACNUR, 3 de septiembre de 2018 (disponible en www.unhcr.org/blogs/mapping-statelessness-cote-divoire/).

46. Entre 2019 y 2021 se realizaron de forma experimental varios estudios y encuestas para identificar a personas que probablemente tuvieran dificultades para obtener una prueba de ciudadanía, en países donde se sabe que hay poblaciones apátridas. Las encuestas resultan especialmente útiles cuando existe la voluntad política de ayudar a los afectados a obtener la ciudadanía, ya que esto puede fomentar su participación. Un ejemplo procede del ejercicio de inscripción previa y encuesta socioeconómica para la comunidad shona (véase la encuesta sobre los shona de Kenya en el documento de antecedentes, disponible en línea en el portal de la Comisión de Estadística³⁰). Esta encuesta revisó la estimación de los apátridas que viven en el país y ayudó a otorgarles la nacionalidad para facilitar la plena inclusión social y económica de la población shona en Kenya.

Censos de población y vivienda

47. Una posible fuente de estadísticas sobre la apatridia es el censo de población. Los países que utilizan dos de las preguntas censales recomendadas acerca del país de ciudadanía, ofreciendo las opciones “ninguno” o “apátrida”, y el país de nacimiento del encuestado pueden contribuir a la estimación del tamaño de la población apátrida utilizando técnicas de modelización o de vinculación de datos. No obstante, el hecho de preguntar directamente sobre la apatridia puede dar lugar a un recuento insuficiente, puesto que las personas pueden no identificarse como apátridas, no saber que lo son o, en situaciones en las que las cuestiones de ciudadanía son políticamente delicadas, los índices de falta de respuesta pueden ser más elevados.

48. Las enseñanzas extraídas de la ronda de censos de 2010 a los efectos de la estimación de la migración³¹ ponen de relieve que el 87 % de todos los países para los que se dispone de información del cuestionario del censo en la base de datos de la División de Estadística incluyeron una pregunta sobre el país de nacimiento. En la mayoría de los países debería ser posible desglosar los datos por la condición de nacido en el extranjero. Alrededor del 66 % incluyeron preguntas tanto sobre el país de nacimiento como sobre la ciudadanía³², lo cual resulta muy útil para la estimación de la apatridia, y se espera que estas preguntas básicas se utilicen de forma más amplia en la ronda de 2020.

49. Varios países están probando la posibilidad de añadir las opciones “apátrida” y “sin ciudadanía/ninguna” a sus códigos de ciudadanía del censo. Este enfoque se puso a prueba en el censo de población y vivienda de Kenya³³ (véase el documento de antecedentes, disponible en línea en el portal de la Comisión de Estadística³⁴). Los resultados demuestran que es posible contabilizar a los apátridas, pero que conviene prever un recuento inferior, incluso cuando se haya hecho una buena publicidad de la protección de datos que se ofrece. La evaluación posterior al censo también indicó que la mayoría de los apátridas se sintieron más seguros autoidentificándose con otras tribus kenianas conocidas o no facilitando ninguna información sobre sus nacionalidades. Las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia incluirán recomendaciones sobre la publicidad y la formación de los encuestadores.

50. Un censo también puede incluir preguntas sobre el registro del nacimiento o la posesión de documentos de identidad. Como parte de la Agenda de las Naciones Unidas para la Identidad Jurídica, se insta a los países a recabar datos sobre la

³⁰ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>.

³¹ UNFPA, “The need to capitalize on the 2020 census round for migration analysis”, informe técnico, marzo de 2018. Disponible en: https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/The_Need_to_Capitalize_on_the_2020_Census_Round_for_Migration_Analysis.pdf.

³² *Ibid.*

³³ Véase <https://housingfinanceafrica.org/app/uploads/VOLUME-IV-KPHC-2019.pdf>.

³⁴ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>.

posesión de documentos de identidad entre toda su población residente, en concreto partidas de nacimiento, con el fin de supervisar la cobertura del registro civil y las estadísticas vitales a nivel nacional. En la meta 16.9 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se insta a los Estados Miembros a “proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos”, con el apoyo del indicador 16.9.1: “Proporción de niños menores de 5 años cuyo nacimiento se ha registrado ante una autoridad civil, desglosada por edad”. La posesión de documentos de identificación ayuda a reducir el riesgo de apatridia y en los censos podría formularse una pregunta pertinente acerca de los documentos de identificación si hay espacio suficiente y se demuestra que no va a afectar a las tasas de respuesta.

51. Los censos son especialmente útiles para las técnicas de estimación mediante modelización o vinculación de los datos, cuando las variables recopiladas son relevantes para las características de la apatridia en el contexto nacional. Estas variables son distintas en cada país, pero es probable que incluyan el registro de nacimientos, la religión o el idioma, la pertenencia a un grupo étnico determinado o el país de nacimiento/nacionalidad de los progenitores. Las respuestas son facilitadas, por supuesto, por los propios encuestados o por un representante del hogar, pero los datos pueden ayudar a diseñar encuestas posteriores o utilizarse para ejercicios de modelización a fin de calcular el tamaño de la población apátrida.

52. Por las razones descritas anteriormente en la sección sobre datos administrativos, los censos basados en registros también pueden plantear determinados problemas a la hora de captar los datos sobre los apátridas que pueden no estar inscritos en los registros o archivos administrativos, por lo que es posible que se precisen procedimientos especiales para garantizar su inclusión en las estimaciones del censo.

Vinculación y modelización de datos: combinación de fuentes de datos

53. Más allá de 2023 y sobre la base de la experiencia del Grupo de Expertos, los países todavía tardarán algún tiempo en aplicar las recomendaciones para elaborar estadísticas nacionales más fiables y comparables sobre la apatridia. Dado que existe una necesidad más urgente de calcular mejor la magnitud del problema, el ACNUR ha colaborado con sus asociados en la creación de un Grupo Interinstitucional sobre la Estimación de la Apatridia³⁵. Las labores del Grupo ya están en marcha; en 2022 contribuirá a la formulación de las recomendaciones internacionales sobre la estadísticas de la apatridia, dando forma a recomendaciones para que las autoridades estadísticas nacionales utilicen métodos estadísticos y modelos demográficos que les permitan calcular el tamaño de la población apátrida cuando falten datos o sean de baja calidad. El Grupo Interinstitucional es una iniciativa impulsada por expertos y respaldada por un grupo asesor técnico. Estos enfoques, que se suman a la mejora de la recogida de datos primarios nacionales, resultan necesarios para mejorar la fiabilidad de las estimaciones a escala regional y mundial.

54. Se pueden utilizar, y se han utilizado, diferentes fuentes de datos para producir datos sobre los apátridas y las personas de nacionalidad indeterminada; sin embargo, cada enfoque tiene sus puntos fuertes y débiles en función del contexto nacional y de las circunstancias locales de las poblaciones afectadas. Debido al carácter poco común de la apatridia en numerosos países y a los retos que entraña identificar a los apátridas, deben estudiarse métodos alternativos para complementar los enfoques tradicionales. En las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia se desarrollará un conjunto completo de recomendaciones para la producción de datos sobre la apatridia.

³⁵ Véase www.jointdatacenter.org/improving-statistics-on-statelessness/.

D. Armonización con otras iniciativas relevantes

55. Las recomendaciones incluidas en las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia tendrán en cuenta otras recomendaciones estadísticas internacionales e iniciativas mundiales que son relevantes para las estadísticas oficiales sobre las poblaciones apátridas. Algunas de estas iniciativas ya se han examinado y se describen a continuación:

Agenda para la Identidad Jurídica y plan de ampliación del registro civil y las estadísticas vitales

56. Las iniciativas a escala mundial para ampliar los sistemas de registro civil y estadísticas vitales y la identidad jurídica permitirán evitar la apatridia en el futuro, al proporcionar pruebas del lugar y la fecha de nacimiento de una persona, pero a menudo existen obstáculos burocráticos, operativos y jurídicos para el registro de las personas apátridas o que carecen de una prueba de ciudadanía. Con frecuencia se necesitan cambios en las prácticas, las leyes y los reglamentos para que estas personas reúnan las condiciones para ser inscritas. Para incentivar a los apátridas a querer registrarse, puede que resulte necesario desarrollar y comunicar vías de solución de su situación de apatridia.

57. El Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre la Identidad Jurídica elaboró la definición operativa de identidad jurídica³⁶. La identidad jurídica se define como las características básicas que conforman la identidad del individuo, por ejemplo, el nombre, el sexo y el lugar y fecha de nacimiento, y se concede cuando se inscribe el nacimiento y la autoridad competente del registro civil expide el certificado correspondiente.

58. En la *Estrategia de las Naciones Unidas sobre la Identidad Jurídica para Todas las Personas*, el Grupo de Expertos indica que los Estados Miembros tienen la responsabilidad de reconocer a todos los individuos presentes en su territorio como personas ante la ley, sin perjuicio de su nacionalidad (o la falta de ella), estatus jurídico, género o duración de la estancia³⁷. En contextos de migración y desplazamiento, pueden surgir determinados problemas, ya que los niños suelen carecer de documentación y es posible que sus progenitores no puedan registrar los acontecimientos vitales. Los desplazados internos y los refugiados pueden haber perdido sus documentos de identidad, o los miembros vulnerables de una familia pueden haber quedado separados. Se requieren medidas especiales para velar por que las personas desplazadas no se conviertan en apátridas. Existen varios ejemplos en los que las condiciones de apátrida y de refugiado se han confundido en las estadísticas oficiales derivadas de los registros de inmigración.

59. No obstante, la mayoría de los apátridas no se han visto desplazados y nunca han abandonado el país en el que nacieron y dependen de las autoridades de sus países de nacimiento para registrar los acontecimientos vitales. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre los Derechos del Niño establecen que el registro de los nacimientos es un derecho para todos los niños, sin condición alguna, y el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares han instado a los Estados a velar por que todos los niños no solo sean inscritos inmediatamente en el

³⁶ Véase <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/LIEG/>. Cabe señalar que en 2020 el Grupo de Expertos pasó a convertirse en un Equipo de Tareas.

³⁷ Véase Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre la Identidad Jurídica, “United Nations strategy for legal identity for all”, nota conceptual. Disponible en: <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UN-Strategy-for-LIA.pdf>.

registro de nacimientos, sino que también se les expidan partidas de nacimiento, independientemente de su situación migratoria o la de sus progenitores³⁸.

60. La Agenda de las Naciones Unidas para la Identidad Jurídica y el fortalecimiento del registro de nacimientos son actividades importantes, puesto que proporcionan pruebas de identidad a poblaciones que de otro modo carecerían de ellas; sin embargo, también ha de tenerse en cuenta la protección de los apátridas. El registro de los nacimientos resulta ventajoso para prevenir la apatridia, pero también puede aumentar la vulnerabilidad de los apátridas (véase el párrafo 41). Las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia, de próxima publicación, tendrán en cuenta las cuestiones relativas a la protección de datos e incluirán ejemplos de buenas prácticas en la modificación de las leyes de registro civil para ofrecer un entorno más inclusivo a los apátridas, con miras a mejorar las estadísticas sobre la apatridia disponibles a partir de estas fuentes.

Estadísticas sobre las migraciones

61. El Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Estadísticas de las Migraciones propuso un marco conceptual revisado en el 52º período de sesiones de la Comisión de Estadística (véase E/CN.3/2021/11) que incluye nuevos conceptos, relacionados con la migración, de ciudadanos y ciudadanos extranjeros, desglosados en función de si han nacido en un país o fuera de él. La propuesta de marco estadístico para la apatridia que se ha descrito anteriormente está en consonancia con la propuesta de marco estadístico general sobre las migraciones. Los apátridas y las personas de nacionalidad indeterminada se incluirían como extranjeros, ya que no son formalmente ciudadanos. La mayoría de los apátridas del mundo no serán emigrantes de por vida. Un apátrida puede formar parte de la población residente o temporal (no residente), en función de la duración de su residencia en un país. Su nacionalidad es independiente de su situación migratoria³⁹.

Ronda de censos de población y vivienda de 2020

62. Se debe alentar los países a que utilicen la pregunta censal recomendada sobre el país de ciudadanía, ofreciendo las opciones “ninguno” o “apatrida”, y a que recaben datos sobre el país de nacimiento del encuestado. Estas y otras variables relevantes en el contexto nacional pueden contribuir a la estimación del tamaño de la población apátrida.

IV. El camino a seguir para completar las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia

63. A partir de los comentarios recibidos en el 53º período de sesiones de la Comisión de Estadística con respecto al presente informe, continuarán las labores del subgrupo dedicado a la apatridia del Grupo de Expertos bajo la supervisión del Comité Directivo del Grupo de Expertos, a fin de completar las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia (véase la figura 2). Está previsto que se celebre una reunión presencial del subgrupo en el primer semestre de 2022 para reflexionar sobre las aportaciones recibidas de la Comisión, reforzar las aportaciones de los Estados Miembros y de otros expertos pertinentes, proporcionar

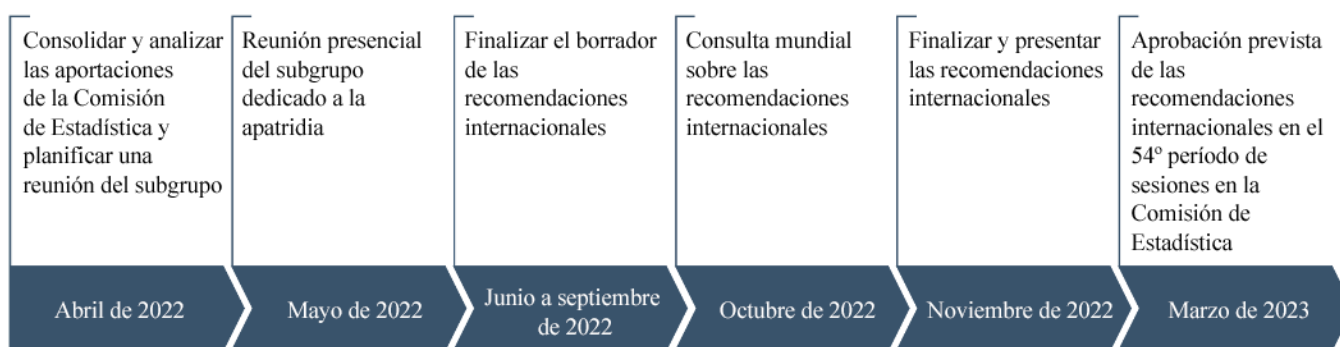
³⁸ Véase la observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño (véase la nota a pie de página 24).

³⁹ Decisiones de la Comisión derivadas de E/CN.3/2021/11. Disponible en: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/52nd-session/documents/decisions/Draft-Decisions-3March2021.pdf>.

más experiencia y ejemplos prácticos acerca de la recopilación de estadísticas sobre la apatridia y acordar cómo finalizar las recomendaciones. En caso de que, antes de la presentación de las recomendaciones internacionales, no sea posible celebrar reuniones presenciales debido a la pandemia de COVID-19, se potenciarán las aportaciones virtuales de los Estados Miembros y de los miembros del subgrupo. Se invitará a los posibles nuevos miembros del subgrupo a unirse a la siguiente fase del trabajo. Por último, en el último trimestre de 2022 se llevará a cabo una consulta mundial entre los Estados Miembros y la comunidad estadística en general, y los resultados se utilizarán para reforzar las recomendaciones internacionales antes de su presentación ante la Comisión.

Figura II:

Calendario provisional para la finalización de las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia



V. Medidas que deberá adoptar la Comisión de Estadística

64. Se invita a la Comisión a:

a) Proporcionar información sobre los elementos clave de la propuesta de marco estadístico general, incluidas las definiciones y clasificaciones de la población en el ámbito de aplicación del proyecto de recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia;

b) Ofrecer orientaciones sobre los planes y las prioridades del subgrupo dedicado a la apatridia del Grupo de Expertos, en particular en lo que respecta al desarrollo ulterior de las recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de la apatridia;

c) Solicitar al Grupo de Expertos que vuelva a informar a la Comisión de Estadística en su 54º período de sesiones, en marzo de 2023, y que presente las recomendaciones internacionales completas sobre las estadísticas de apatridia para su examen.