



CONTRIBUTOS PARA O MUNDO PÓS 2014 - 2015

As pessoas apátridas nas agendas inacabadas de Desenvolvimento e Direitos Humanos

A apatridia é um dos assuntos menos tocados no que diz respeito à definição da agenda pós-2015, embora a sua articulação com problemáticas como a Desigualdade de Género, Direitos Humanos e a Saúde Sexual e Reprodutiva relevem para a redução das desigualdades de género, para a erradicação da pobreza, para um acesso efectivo à educação e para o acesso geral a cuidados básicos de saúde, incluindo a saúde sexual e reprodutiva onde se enquadram o planeamento familiar, a saúde materna, a prevenção e tratamento de VIH/SIDA. Em inúmeras situações, as mulheres, raparigas e jovens apátridas estão entre as populações mais vulneráveis a nível global.

A Agenda de Desenvolvimento pós-2015: desafios e oportunidades

De todos os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), foi o objectivo 5, referente à saúde materna, o que mais alguém ficou da sua meta, como foi reconhecido quer nos documentos redigidos pelas grandes coligações das Nações Unidas (a Task-Force do Sistema das Nações Unidas sobre a Agenda de Desenvolvimento pós-2015, o Painel de Alto Nível sobre a Agenda de Desenvolvimento pós-2015 e o Grupo de Trabalho sobre Objectivos de Desenvolvimento Sustentável) quer pelas diferentes tomadas de posição de organizações governamentais e não-governamentais.

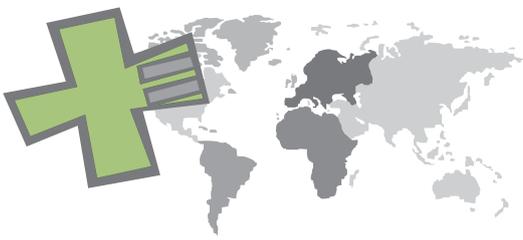
A Agenda de Desenvolvimento pós-2015 surge como uma oportunidade única para apresentar um programa holístico que lide com questões de género, promovendo a segurança, a dignidade e a participação das mulheres e das raparigas independentemente de diferenças geográficas, étnicas e legais. Para que isto seja possível, é fulcral que se reconheça não só a importância do acesso universal à saúde sexual e reprodutiva, incluindo no contexto das migrações voluntárias e forçadas, mas também da prevenção e redução da apatridia, um fenómeno que conta com linhas de desigualdade de género indiscutíveis.

Apatridia, (des)igualdade de género e saúde sexual e reprodutiva: linhas para uma abordagem holística

No seu anuário estatístico de 2012, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) estima que nos 72 Estados que providenciam estatísticas oficiais do estatuto de apatridia existam cerca de 3.3 milhões de pessoas apátridas – pessoas sem nacionalidade -, ressaltando que este é um número que pode estar sub-valorizado dado existirem pessoas apátridas que não se encontram registadas como tal em qualquer país ou junto de qualquer organização internacional, podendo de acordo com a mesma fonte o número de pessoas apátridas no ano de 2012 ter chegado aos 10 milhões.

Razões para a apatridia:

1. Por dissolução de um Estado e a subsequente criação de novos Estados, ficando a população do Estado dissolvido de imediato apátrida (ex. União Soviética, Jugoslávia ou Checoslováquia).
2. Por conflito legislativo que impede um filho ou uma filha de pais de nacionalidades diferentes de ter direito a nacionalidade à nascença. Isto acontece quando as provisões legais acerca da garantia de nacionalidade reflectem dinâmicas de desigualdade de género (ex., em países como o Kuwait, uma criança nascida de uma mãe nacional e um pai não nacional não será nacional do Kuwait).
3. Pela privação arbitrária de nacionalidade por parte do Estado, que deixa um indivíduo ou um grupo de indivíduos sem nacionalidade por acções directamente contra a Lei Internacional.



Percentagem de crianças com menos de 5 anos cujos nascimentos são registados e número de crianças com menos de 5 anos cujos nascimentos não são registados, por região

	% de crianças cujos nascimentos são registados	crianças cujos nascimentos não são registados
Países da Europa Central e Oriental/ /Comunidades Estados Independentes	98%	700.000
América Latina e Caraíbas	92%	4 milhões
Médio Oriente e Norte de África	87%	6 milhões
Ásia Oriental e Pacífico	--	32 milhões
África Subsariana	44%	85 milhões
África Oriental e do Sul	38%	44 milhões
África Ocidental e Central	47%	39 milhões
Ásia do Sul	39%	103 milhões
Países Menos Desenvolvidos	38%	81 milhões
Mundo	62%	229 milhões

UNICEF, 2013, *Every Child's Right: Inequalities and trends in Birth Registration*, (Nova Iorque; UNICEF, tradução livre da autora)

A privação de nacionalidade vai contra as premissas base da Lei Internacional porque o direito à nacionalidade conta entre os maiores instrumentos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção sobre os Direitos da Criança ou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) de 1979⁽¹⁾.

- Quando registos de nascimento não são comuns num país, as crianças, não tendo sido registadas, são muitas vezes incapazes de provar a sua nacionalidade mais tarde, ficando assim efectivamente apátridas e exponencialmente mais vulneráveis. De acordo com a UNICEF, na África Subsariana apenas cerca de 56% das crianças com menos de 5 anos se encontram registadas, traduzindo um total de 85 milhões de crianças não registadas⁽²⁾. Na medida em que, pese embora todo o trabalho que tem vindo a ser feito por organizações internacionais como o ACNUR, cabe ao Estado o poder sobre a determinação de nacionalidade, a apátrida constitui um dos problemas de mais difícil solução, ainda.

Uma das formas de prevenir e reduzir a apátrida seria, assim, dotar o ACNUR de competências para vincular cada Estado à resolução de questões ligadas à nacionalidade visando o maior interesse da pessoa apátrida, seguindo as linhas da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), da Convenção Sobre o Estatuto dos Apátridas (1954), da Convenção para a Redução dos Casos de Apátrida (1961) e da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). Evitar-se-iam deste modo, pelo menos, causas de apátrida como conflitos de leis ou a deprivação arbitrária da nacionalidade.

A pessoa apátrida está, regra geral, desprovida de acesso aos mecanismos mais básicos de protecção:

- acesso a certidões de nascimento, de casamento ou de óbito;
- acesso a empregos dentro da economia formal, tendo apenas algumas possibilidades no sector informal;
- acesso efectivo a quaisquer redes de segurança e protecção social, bem como ao nível da saúde e da educação;
- maior vulnerabilidade a redes várias, nomeadamente de tráfico de seres humanos para fins de trabalho e de prostituição.

As pessoas apátridas encontram-se, assim, em situação de elevada vulnerabilidade: ao facto de serem exponencialmente mais propensas à discriminação a nível social, económico e cultural, acrescem outros factores de discriminação como género, etnia ou idade.

Apátrida e desigualdade de género

As estimativas do ACNUR apontam para a existência de 12 milhões de apátridas, 50% das quais são mulheres. Em países com leis de nacionalidade discriminatórias, a percentagem de mulheres na população apátrida poderá oscilar entre os 51% e 78% (UNHCR, 2013). A título de exemplo, na Europa Ocidental, apenas dois países (França e Irlanda) aboliram, antes da Segunda Guerra Mundial, a perda de nacionalidade das mulheres casadas com pessoas estrangeiras. Em países como Portugal, Bélgica, Grécia e Luxemburgo esse passo foi dado apenas na década de 1980 (1981, 1984, e 1986, respectivamente).

Possivelmente, o melhor instrumento internacional para combater a apatridia, de acordo com estes valores, é a CEDAW, um importante documento vinculativo que, no seu artigo 9º, reconhece a importância da nacionalidade. Neste sentido, ao aceitar que a apatridia tem uma forte dimensão de género, medidas que foquem a desigualdade de género no quadro legislativo referente à nacionalidade, poderão ter um impacto considerável na sua redução.

De forma semelhante, a Declaração de Beijing (1995) afirma, no ponto 27º, que um desenvolvimento sustentável e centrado nas pessoas terá de passar pela educação de raparigas e mulheres ao longo da vida, assim como pelo acesso à saúde, acesso esta regra geral inexistente para as raparigas e mulheres apátridas. A Plataforma do Cairo (1994), por seu lado, refere, no seu princípio 12, que “países que recebem migrantes regulares devem – lhes dispensar tratamento justo e lhes prestar serviços adequados de bem-estar social e garantir sua segurança e integridade físicas, (...) e procurando alcançar esses objectivos ou requisitos, com relação a migrantes irregulares, de conformidade com as disposições de convenções, instrumentos e documentos internacionais pertinentes. Os países devem garantir a todos os migrantes todos os direitos humanos básicos nos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos” (UNFPA 1994). Pese embora não haja menção explícita às mulheres, raparigas e crianças apátridas, é deixado claro que qualquer migrante, regular ou irregular, deverá poder ter acesso a todos os serviços conferidos sobre si pelos “instrumentos e documentos internacionais pertinentes”, que englobam a Convenção de 1954 sobre o Estatuto do Apátrida e a Convenção de 1961 para a Redução dos Casos de Apatridia.

A problemática relativa à população apátrida na Agenda de Desenvolvimento pós-2015 tem sido trabalhada por algumas organizações, nomeadamente:

- A Equal Rights Trust, sediada em Londres, é uma organização não governamental de *advocacy* para a igualdade de todas as populações vulneráveis que reclama dos Estados maiores preocupações com os não-cidadãos (entre os quais as pessoas apátridas), recolhendo e analisando dados acerca da sua situação. Recomenda, igualmente, que seja acrescentado ao objectivo ilustrativo 10(a) do Painel de Alto Nível sobre a Agenda de Desenvolvimento pós-2015 (“Providenciar identidade legal universal e gratuita, como certidões de nascimento”) as palavras “e eliminar a apatridia” (*Equal Rights Trust, 2013*). Por sua vez, a
- Human Rights Watch, com sede em Nova Iorque e uma das maiores organizações não governamentais na área dos direitos humanos, apela à importância da ligação entre discriminação e apatridia, sugerindo uma nova agenda para o desenvolvimento que passe por uma análise estrutural da desigualdade que permita o desenho de políticas mais eficazes que actuem na sua raiz.

Observa-se, assim, que a apatridia associada à (des)igualdade de género e à saúde sexual e reprodutiva continua em larga medida fora da Agenda de Desenvolvimento pós-2015, pelo que se recomenda que sejam integradas metas objectivas para a erradicação da apatridia e para a protecção das mulheres e raparigas apátridas. É necessário, para tal, que a apatridia saia do paradigma em que se encontra actualmente, somente sob a alçada do ACNUR, e haja um esforço concertado entre agências das Nações Unidas (ONU Mulheres, o Fundo das Nações Unidas para a População, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, a UNICEF, a Organização Mundial da Saúde) e outros organismos como a União Europeia, a Organização Internacional para as Migrações ou a Organização Internacional para o Trabalho no sentido de integrar preocupações articuladas entre estes tópicos, que são transversais a qualquer abordagem acerca de direitos humanos e desenvolvimento.

Apatridia e (des)igualdade de género em Portugal

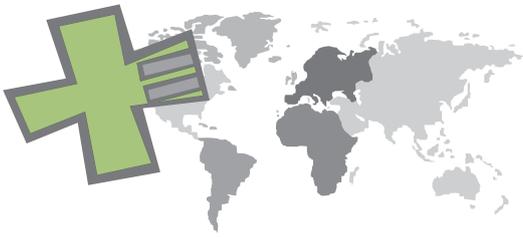
Portugal assinou, em Nova Iorque, em 2012, os dois instrumentos internacionais mais relevantes sobre a apatridia: a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e a Convenção sobre a Redução dos Casos de Apatridia de 1961. De acordo com o Censos de 2011 declararam-se apátridas 553 pessoas, número que pode estar subvalorizado.

A Lei da Nacionalidade Portuguesa (Lei n.º 37/81, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril), em vigor desde 15 de Dezembro de 2006, actua pelo princípio de “*jus soli duplo*”, ou seja, a nacionalidade é dada à nascença a pessoas que nasçam no território nacional, filhos ou filhas de pais não-nacionais que tenham nascido no país. Esta é uma provisão relevante para a prevenção e redução da apatridia em território nacional, impedindo por defeito o nascimento de crianças apátridas em Portugal. Em linha com a Convenção de 1961 sobre a Redução dos Casos de Apatridia, a Lei da Nacionalidade de 2006 previne também a existência de apatridia por perda ou por privação arbitrária da nacionalidade.

Face à questão da apatridia em Portugal, podem-se salientar um conjunto de boas práticas, maioritariamente relativas à situação da população apátrida não-migrante. No que diz respeito à Lei da Nacionalidade de 2006, o Governo Português adoptou um quadro legislativo em conformidade com a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, maioritariamente no que concerne o fim da discriminação com base em factores socioeconómicos, sendo também alvo de reconhecer o estabelecimento do sistema de “*jus soli duplo*” e a proibição da deprivação arbitrária de nacionalidade por parte do Estado – só por desejo expresso da pessoa nacional é que a nacionalidade portuguesa pode ser retirada, podendo mais tarde ser recuperada caso a pessoa requerente assim o deseje.

Pese embora a nota positiva para o Estado Português pela adopção de um quadro legislativo em conformidade com a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade (Council of Europe, 6 de Novembro 1997)⁽³⁾, recomenda-se ao Governo Português que no contexto nacional, regional e global nos *fora* onde tem assento:

1. Construa um quadro legislativo sobre a nacionalidade mais sensível aos problemas específicos que a população apátrida enfrenta, com disposições centradas nos direitos das populações mais vulneráveis, entre as quais crianças e mulheres migrantes. Ainda que as correntes disposições previnam de uma forma aceitável situações de perpetuação de apatridia aquando nascimentos em solo português – através, por exemplo, da aceitação da naturalização da criança de pais não-nacionais –, o migrante apátrida enfrenta um quadro legal diferente que deverá ser tão exaustivo quanto possível.
2. Possa enquadrar, no Departamento de Nacionalidade do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) – órgão responsável pela regularização da situação dos migrantes em Portugal –, directrizes especificamente direccionadas para a protecção da pessoa apátrida que passem, entre outras medidas, pela formação de pessoal especializado tanto nas directrizes legais a nível internacional como a nível regional e nacional. Importa que se reforce a dimensão de género na formação de profissionais não só para lidar com mulheres, raparigas e crianças migrantes em situações de vulnerabilidade como, também, para agir em conformidade com a abordagem de direitos promovida pela CEDAW, pela Declaração de Beijing e pela Plataforma de Acção do Cairo.
3. Inclua nos seus instrumentos de política pública como os Planos Nacionais para a Igualdade, Imigrantes, Juventude e outros



relevantes para esta problemática, incluindo nas relações bi e multilaterais, a questão da mulher, de crianças e jovens migrantes apátridas para, desta forma, prevenir a perpetuação de possíveis factores indirectos de discriminação em concertação com os organismos que lidam com as diferentes etapas de inserção, nomeadamente das mulheres e jovens migrantes apátridas – mais tarde naturalizadas - no país.

4. Estabeleça um Procedimento de Determinação de Apatridia que permita, de uma forma eficaz, providenciar mecanismos de protecção para este segmento específico da população migrante. Importa também integrar boas práticas já catalogadas pela Rede Europeia sobre a Apatridia (*European Network on Statelessness*), entre as quais o estabelecimento de processos que integrem uma interacção eficaz entre a ideia legalista da pessoa refugiada e da pessoa apátrida. Propõe-se, assim, que quando um/a requerente reivindica tanto o estatuto de apátrida como de refugiado/a, ambos os estatutos devam ser analisados. Quando a determinação de apatridia requer partilha de informação com as autoridades do país de origem, esta deverá ser suspensa para dar prioridade à determinação do estatuto de refugiado/a. Quando não é necessário contactar o Estado de origem, os dois procedimentos poderão prosseguir em paralelo, podendo, mesmo nestes casos, ter lugar a priorização do estatuto de refugiado dado integrar um conjunto de direitos mais alargado em conformidade com a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto do Refugiado.
5. Recomenda-se, igualmente, que entidades oficiais e organizações da sociedade civil reforcem o debate e a actuação para que seja possível o estabelecimento de procedimentos complementares que, com o maior interesse da pessoa apátrida em mente, assegurem para ele ou para ela o maior leque possível de direitos.

- (1) *Reconhecendo a comunidade internacional os factores discriminatórios por trás da deprivação arbitrária da nacionalidade, desenharam-se instrumentos como a Convenção sobre a Nacionalidade das Mulheres Casadas de 1958 um passo importante na luta contra a discriminação de género no que concerne ao direito à nacionalidade.*
- (2) *Observando os dados dos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), os números não são encorajadores: na Guiné-Bissau menos de 25% das crianças com menos de 5 anos são registadas, subindo a percentagem em Angola e Moçambique, onde a percentagem de crianças registadas é de entre 25% e 50% (ver UNICEF 2013).*
- (3) <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36618.html> (a 18 Março 2014).

Referências

- Decreto Lei nº 237-A/2006 de 14 de Dezembro. “Diário da República nº 239, 1ª Série” (Ministério da Justiça. Portugal).
- G. Gyulai (2013) “Statelessness Determination and the Protection of Stateless People” (European Network on Statelessness).
- B. de Hart, R. Van Oers (2006) “European Trends in Nationality Law” in R. Baubock, E. Ersboll, K. Groenendijk, H. Waldrach (eds) “Acquisition and Loss of Nationality – Policy and Trends in 15 European States, Volume 1: Comparative Analyses” (pp. 317-458) (Amsterdão: Amsterdam University Press).
- C. Healy (2011) “Cidadania Portuguesa: a Nova Lei da Nacionalidade de 2006” (Lisboa: ACIDI).
- Human Rights Watch (2013) “Rights Should be Central to Post-2015 Development Agenda” (Nova Iorque: Human Rights Watch).
- The Equal Rights Trust (2013) “Equal Rights at the Heart of the Post-2015 Development Agenda: Position Paper in Response to the Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda” (Londres: The Equal Rights Trust).
- United Nations Children's Fund (UNICEF) (2013) “Every Child's Birth Right: Inequalities and Trends in Birth Registration” (Nova Iorque: UNICEF).
- United Nations General Assembly (18 December 1979) “Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women”, disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.html> (a 26 Fevereiro 2014).
- (30 August 1961) “Convention on the Reduction of Statelessness” United Nations, Treaty Series, vol. 989, p. 175, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html> (a 10 Março 2014).
- (29 January 1958) “Convention on the Nationality of Married Women” disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3708.html> (a 13 Março 2014).
- (28 September 1954), “Convention Relating to the Status of Stateless Persons” United Nations, Treaty Series, vol. 360, p. 117, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html> (a 10 Março 2014).
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2009) “Displacement, Statelessness and Questions of Gender Equality under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, PPLAS/2009/02”, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4a8aa8bd2.html> (a 10 Março 2014).
- (2013) “Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Right's Compilation Report – Universal Periodic Review: Portugal”, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/5283497f4.html> (a 27 Fevereiro 2014).
- (2013) “Statistical Yearbook 2012” (Genebra: UNHCR).
- Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) (1995) “Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher”, disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_beijing.pdf (a 11 Março 2014).
- (1994) “Relatório da Conferência Internacional Sobre População e Desenvolvimento: Plataforma de Cairo”, disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf> (a 10 Março 2014).



Associação sem fins lucrativos DNG-D NIPC 510457754

Contacto: (+851) 917908514
Email: popdfactor@gmail.com
info@popdesenvolvimento.org
Site: www.popdesenvolvimento.org

