1 Introdução

Apesar do grande número de pessoas apátridas¹ e da recente atenção que a comunidade internacional tem destinado ao Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas, a questão da apatridia recebeu parca atenção dos estudos acadêmicos. A prevalência da questão dos refugiados na agenda da política internacional foi seguida pela Academia, que até os anos 1990, não havia tomado a apatridia como tema de estudo. A preocupação com a apatridia se deu no contexto das discussões sobre a Segurança Humana.² Todavia, a partir de meados dos anos 1990, a questão foi cada vez mais vista pelo prisma dos direitos.

A motivação deste trabalho é proporcionar uma reflexão sobre a apatridia, apresentando um passo inicial para preencher esta lacuna deixada pela falta de estudos sobre a temática, sobretudo no Brasil.³⁴ Esta pesquisa estabelece um diálogo com a literatura que trata a apatridia a partir dos Direitos Humanos. Contudo, ao invés de tomar como ponto de partida a questão sobre como as pessoas apátridas podem desfrutar de direitos individuais⁵; esta pesquisa busca compreender como a atribuição de direitos adquire seus contornos a partir da relação que se estabelece entre o tratamento normativo internacional da apatridia e os termos da ordem internacional.

¹ As estimativas mais recentes do número de apátridas datam de 2009. O ACNUR acredita que existem cerca de 12 milhões de apátridas. Este número se aproxima ao contingente de refugiados. O ACNUR possui dados concretos sobre cerca de 3,5 milhões de apátridas.

² SEN, 2001; AURESCU, 2007; SOUTHWICK;LYNCH, 2009

³ Uma consulta ao Diretório Nacional de Teses de Doutorado e Dissertações de Mestrado sobre refúgio, deslocamentos internos e apatridia: 1987-2009 mostra que somente um trabalho acadêmico lidou com a apatridia na academia no Brasil neste período, uma tese de doutorado do Direito da PUC-SP que discutiu a apatridia no âmbito nas Nações Unidas, mas não tratou das Convenções.

⁴ ACNUR, 2011.

⁵ VAN WAAS, 2008.

Desse modo, as contribuições da teoria das relações internacionais, dos estudos da cidadania, da filosofia política, da antropologia e da literatura sobre a construção do Estado, dentre outras, são trazidas para fornecer uma análise sobre a apatridia do ponto de vista da política internacional.

Esta perspectiva é justificada pelas ações de um conjunto amplo de atores que cooperam para a internacionalização da questão da apatridia, isto é, para que a apatridia seja tratada como um problema de escopo internacional o qual possui tal complexidade que as ações unilaterais dos Estados não são suficientes para apresentar respostas adequadas. Um âmbito para o tratamento da apatridia como uma questão internacional é o Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas.

Arendt⁶ aponta o contexto do entre guerras na Europa como o primeiro momento em que a apatridia é produzida no sistema internacional. A extrema instabilidade gerada pelos eventos desencadeados pela Primeira Guerra Mundial, dentre eles a inflação, a crise monetária e o desemprego generalizado, foi responsável pelo surgimento de dois grupos de pessoas: as minorias e os apátridas. Esses grupos demonstraram a falha constitutiva do sistema de Estados na Europa que se traduz pela “*constitutional inability of European Nation-States to guarantee human rights to those who had lost nationally guaranteed rights*”⁷. As minorias foram forçadas a viver sob as regras excepcionais dos Tratados das Minorias e os apátridas foram obrigados a viver em uma condição de ausência de um ordenamento jurídico para reger sua condição (“fora da lei”).

O pós Primeira Guerra, como o ponto de partida para a produção da apatridia, é confirmado por outros estudos. “*After the territorial reshuffling and the political-and social crises which followed the First World War, statelessness assumed unprecedented proportions.*”⁸

A regimentação intergovernamental da apatridia, isto é, a construção de um aparato institucional para lidar com os apátridas por meio da cooperação entre os Estados, é iniciada a partir do final da Segunda Guerra Mundial. Esse processo é construído em uma relação complexa de complementaridade e autonomia com a

⁶ ARENDT, 1962.

⁷ Ibid., p. 267-269.

⁸ ACNUR, 1949.

regimentação intergovernamental dos refugiados. A ênfase dada para a criação de grandes contingentes de apátridas e refugiados em determinados momentos da construção desses regimes, explica em parte a prevalência que foi dada ao regime para os refugiados e embasa as justificativas avançadas para a recuperação e institucionalização do regime de proteção aos apátridas.

Constantemente associada à questão dos refugiados como uma causa para a produção de deslocamentos entre fronteiras internacionais, a apatridia, por sua vez, foi explicada por várias causas, algumas delas contempladas no arcabouço jurídico construído para fornecer respostas às pessoas desprovidas de nacionalidade. Este trabalho aponta a distinção que é feita em muitos momentos entre as causas técnicas e políticas da produção da apatridia. Apesar de esta distinção ser de certo modo contestada ao longo deste trabalho, pode-se delimitar que a apatridia técnica é produzida como um desdobramento não intencional da operação conflituosa das leis de nacionalidade e os mecanismos burocráticos de atribuição da nacionalidade. Exemplos da apatridia técnica ocorrem quando um indivíduo não recebe a nacionalidade no nascimento pelo conflito negativo das legislações de nacionalidade dos Estados ou pela falha no registro do nascimento. A negação intencional da nacionalidade, em casos como os promovidos por legislações com conteúdo étnico discriminatório ou pela privação da nacionalidade de minorias, delimita a apatridia política.

A apatridia política tem sido relacionada à perpetuação dos chamados casos prolongados de apatridia, os quais são resultado de o Estado excluir deliberadamente determinados grupos minoritários do escopo da cidadania. Dentre os grupos podemos citar os Rohingya, em Burma e em outros países da Ásia, os Bidoon no Oriente Médio, os Roma na Europa, os filhos crianças de migrantes haitianos no Caribe, pessoas que possuíam a nacionalidade de Estados pertencentes ao extinto Bloco Soviético, os Palestinos, alguns grupos na Tailândia, dentre outros.⁹

Os últimos dados estatísticos apresentados pelo ACNUR concernindo a apatridia mostram que no final de 2011 este órgão havia contabilizado 3.477.100 apátridas.¹⁰ No final de 2007, o ACNUR havia registrado 2.937.300 apátridas.

⁹ SOUTHWICK;LYNCH, 2009.

¹⁰ Estes dados incluem apátridas de fato e de direito.

Este número subiu para cerca de 6,5 milhões de apátridas entre os anos de 2008 e 2009, vindo a diminuir para quase 3,5 no final de 2010. O principal elemento que contribuiu para esta redução foi a solução de casos prolongados de apatridia pela atuação do ACNUR.¹¹

Os dados demonstram que a maioria dos apátridas se concentra na África, Ásia e Europa, com 21.100, 2.759.400 e 696.600 apátridas, respectivamente. Casos específicos de Estados com apátridas incluem o Brunei (20.992), Estônia (97.749), Iraque (120.000), Nepal (800.000), Rússia (178.000), Síria (231.000), Tailândia (506.197) e a Malásia (40.001).¹²

O Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas visa fornecer respostas para as pessoas desprovidas de nacionalidade. Este regime é composto por duas Convenções. A “Convenção das Nações Unidas do Estatuto do Apátrida”, de 1954, cria o estatuto do apátrida para permitir que os apátridas desfrutem de garantias mínimas. O Estado-parte é convidado a reconhecer a condição do apátrida e a depois, se desejar, conferir a nacionalidade ao indivíduo. A “Convenção das Nações Unidas para a Redução da Apatridia”, de 1961, pretende reduzir a apatridia por meio da prevenção do surgimento de novos casos. São propostos princípios comuns a serem adotados pelos Estados em matéria de nacionalidade, visando a conferência da nacionalidade no nascimento em caso de apatridia, a proibição da renúncia da nacionalidade e os critérios para a privação da nacionalidade.

O regime da apatridia toma como ponto de partida a premissa de que a nacionalidade é condição indispensável para o pleno gozo dos demais direitos humanos. A inclusão do direito à nacionalidade na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 15) seria uma evidência do reconhecimento desta dinâmica pela comunidade internacional. Apesar de este regime fornecer garantias importantes a indivíduos que de outro modo não teriam proteção, duas questões importantes têm sido colocadas em relação aos limites do regime dos apátridas.

A primeira questão se traduz na reticência dos Estados em fazer parte do regime dos apátridas. O número de Estados-parte das Convenções da ONU para os apátridas é reduzido, especialmente se comparado com outras Convenções de

¹¹ ACNUR, 2012c.

¹² Ibid.

Direitos Humanos. Este número só foi alcançado por um processo de *advocacy* do ACNUR para a promoção do regime dos apátridas.

A segunda questão se traduz na contestação da eficiência das respostas do regime da apatridia, marcadas por limitações substantivas. O regime dos apátridas não seria plenamente satisfatório para desempenhar o papel que lhe tinha sido inicialmente proposto de fazer com que as pessoas não estivessem mais submetidas ao poder arbitrário do Estado.

Apesar de criar um estatuto jurídico para os apátridas, a Convenção de 1954 deixa sob o poder discricionário estatal a identificação e determinação da apatridia. Condicionar a garantia da maioria dos direitos da Convenção de 1954 à presença legal do apátrida no território, uma vez que é o Estado que decide sobre a entrada e permanência legal em seu território, faz com que o apátrida encontre dificuldade para acessar os direitos contidos nessa convenção.

Outro aspecto criticado é que os direitos da Convenção de 1954 são mais fracos que os encontrados em outros instrumentos de proteção do regime dos Direitos Humanos.¹³

E, por fim, os mecanismos do regime dos apátridas permitem situações em que o Estado pode continuar criando e mantendo a apatridia. Desse modo, os Estados estabeleceram regras para a apatridia que não os obrigam a outorgar sua nacionalidade em todos os casos de possibilidade de apatridia. O mecanismo de recomendação da naturalização dos apátridas na Convenção de 1954 e os requisitos demandados dos apátridas para que eles sejam considerados detentores do direito à nacionalidade na Convenção de 1961 estabelecem condições em que o Estado pode negar conferir a nacionalidade e perpetuar a produção da apatridia.

Em suma, as respostas contidas no regime fazem do Estado, e não do indivíduo, o elemento central para a lógica de atribuição de direitos. “[T]he conventions have been criticized as being promulgated more from the point of view of a state’s prerogatives and sovereignty than an individual’s rights – thereby espousing Standards that were not forceful enough to fulfill this purpose.”¹⁴

¹³ VAN WAAS, 2008.

¹⁴ Ibid., p.17-8.

Estas contradições, no entanto, não podem ser explicadas por uma análise interna do regime dos apátridas que busque vislumbrar mecanismos de extensão de direitos aos apátridas. Dessa maneira, a pergunta proposta por Van Waas, sobre como o regime dos apátridas pode ser melhorado para garantir direitos aos indivíduos, não consegue explicar porque o regime é construído sob a perspectiva da lógica estatal, uma vez que seu objetivo declarado é prover direitos aos apátridas. Esta pergunta se mostra insuficiente porque ela faz a crítica ao regime da apatridia a partir de sua própria lógica de funcionamento.

Partindo de uma análise que toma a política internacional como referência, uma pergunta mais interessante é pensar como o tratamento normativo internacional da apatridia se relaciona com os elementos constitutivos do sistema internacional.

Esta Dissertação parte da postura ontológica de negar que o regime internacional de proteção às pessoas apátridas seja um elemento externo para lidar com a apatridia concebida como uma realidade objetiva, mas afirma que o próprio regime atua na produção da apatridia como uma condição problemática no sistema internacional. Esta postura levou a escolha metodológica de estudar o tratamento normativo internacional do apátrida a partir de momentos do processo de desenvolvimento do regime da apatridia, em especial sua formação e institucionalização. Os pontos de embate, em que decisões importantes são discutidas em relação às diversas opções de modelo de pertencimento e de organização política, se mostram especialmente importantes para a compreensão do cunho político das normas e princípios jurídicos operados no regime. O processo de desenvolvimento do regime dos apátridas apresenta relações de ruptura, modificação e continuidade com determinadas concepções políticas que embasam o sistema internacional moderno.

Argumenta-se que a figura do apátrida permite a reafirmação de concepções de pertencimento político baseadas em identidades homogêneas que contribuem para a delimitação de fronteiras espaciais e ideacionais, contribuindo assim para a reprodução estatal e a manutenção da ordem internacional. O nacionalismo, como substrato ideacional para esse processo de construção identitária, e o atual estágio do desenvolvimento dos diversos projetos de construção estatal, são apontados como elementos que explicam as tentativas de reprodução do cunho estadocêntrico impresso ao regime da apatridia desde seu momento de formação.

O apátrida e os seus Outros são inseridos em uma ontologia e epistemologia que os cria a partir de seu relacionamento simultâneo de desafio e resgate da ordem do Sistema Internacional Moderno.

A conclusão a que se chega é a de que apesar de avançar garantias importantes para pessoas que não teriam outra plataforma de proteção, o regime dos apátridas funciona como parte de mecanismo disciplinar de controle da mobilidade e de perpetuação do modelo estatal e nacional como norma para as dinâmicas de pertencimento político e social.

O processo de desenvolvimento do regime envolve um período superior a 60 anos entre a criação da ONU em 1945 e a Reunião Ministerial de Estados, um dos eventos promovidos pelo ACNUR para as Comemorações dos 50 anos da Convenção de 1961, realizada em dezembro de 2011. Este processo é dividido, nesta pesquisa, em dois momentos: o de formação e o de institucionalização do regime de proteção aos apátridas.

O período de formação do regime compreende as primeiras discussões sobre a necessidade da elaboração de Convenções sobre nacionalidade em 1947 até 1976, ano da entrada em vigor da Convenção de 1961. Este momento foi escolhido por ser o período de formação e consolidação inicial do regime. Ele engloba as primeiras discussões sobre apatridia no âmbito das Nações Unidas, passando pelo processo de negociações, adoção e entrada em vigor das duas Convenções para os apátridas.

O período de institucionalização do regime, por sua vez, começa no final da década de 1980 e início da década de 1990 e se estende até 2011, com as comemorações dos 50 anos da Convenção de 1961. Este momento é marcado pela operacionalização do regime da apatridia a partir da consolidação de um aparato institucional para lidar com a questão da apatridia no âmbito do ACNUR. Os anos de 1990 são marcados por um renovado interesse nas Convenções, tanto no número de ratificações dos Estados como na propagação de estudos acadêmicos, sendo assim, motivados pelo aumento considerável dos casos de apátridas.

Entre esses dois momentos houve o que pode ser considerado um período de marginalização do regime internacional de proteção aos apátridas, tanto no âmbito das Nações Unidas quanto na estrutura e atividades do ACNUR, órgão que recebe a responsabilidade sobre a questão da apatridia na ONU em 1976. Um dos motivos para esta marginalização foi a prioridade dada à questão dos refugiados.

Pautada nos momentos em que a comunidade internacional se vê pressionada a adotar políticas em prol das pessoas desprovidas de nacionalidade, esta pesquisa não trabalha este período de silêncio. A questão da apatridia não aparece, neste período, nos documentos oficiais da ONU e do ACNUR, os quais constituem a principal fonte para a pesquisa empírica. Entretanto, isto não quer dizer que este período não tenha sido abordado a partir do contraste que foi estabelecido entre ele e o período posterior da institucionalização do regime¹⁵.

A construção da apatridia neste trabalho é pensada a partir da relação que se estabelece entre a apatridia e a cidadania, a nacionalidade, o Estado e os termos da ordem internacional. A construção social do apátrida é operada por meio de concepções sobre o pertencimento político que operam a construção dos sujeitos e unidades políticas, conformando o sistema internacional moderno.

A produção da apatridia só pode ser compreendida por meio de narrativas que constroem esta condição a partir de sua relação com outros sujeitos políticos, como: o nacional, o estrangeiro, o refugiado e o migrante. A nacionalidade, a territorialidade e a soberania são articuladas para promover a definição dos sujeitos políticos que está relacionada à delimitação e (re)produção de fronteiras espaciais e ideacionais que embasam os projetos de construção do Estado.

O apátrida surge como uma condição desestabilizadora do sistema internacional. A construção social da apatridia no regime internacional de proteção aos apátridas visa reinserir este sujeito na lógica estadocêntrica desse sistema, apresentando mais um campo para o fazer do Estado.

¹⁵ Estas escolhas também estão pautadas na produção acadêmica sobre as convenções. Laura Van Waas, 2008, acentua dois períodos históricos para a compreensão do escopo das Convenções. O primeiro, que começa com a concepção das convenções até quase o final da década de 1980, foi marcado pela apatia em relação às Convenções. Esta apatia, evidenciada pelo baixo número de ratificações e pela falta de estudos sobre a apatridia nesse período, é explicada por duas dinâmicas. A primeira é que a apatridia era vista como um problema interno, se tornando uma questão delicada de ser tratada no âmbito internacional. A segunda é o próprio conteúdo das Convenções, desafiando a extensão de prerrogativas estatais de conferência da nacionalidade, há muito tempo vistas como monopólio dos Estados. O segundo período, a partir dos anos 1990, foi marcado por um novo interesse pela questão da apatridia, vista como uma questão de insegurança global pela geração massiva de casos novos com o desmantelamento da União Soviética e da Iugoslávia, pelo acirramento em conflitos étnicos, pela delimitação de quais indivíduos são considerados cidadãos e pelo deslocamento forçado de apátridas.

Este trabalho está organizado a partir de contribuições teóricas e empíricas utilizadas para a compreensão do tratamento normativo internacional do apátrida. No segundo capítulo, é delineada uma explicação teórica para a construção do apátrida, tendo em vista o modo pelo qual a apatridia se relaciona com concepções do pertencimento político e com a (re)produção da ordem internacional. No terceiro e quarto capítulos, é conduzida a análise empírica sobre o processo de formação e institucionalização do regime da apatridia. E, por fim, o quinto e último capítulo delineia um apanhado geral sobre como as abordagens teóricas ajudam na compreensão dos contornos do regime internacional de proteção aos apátridas e da problematização da apatridia no Direito Internacional.