

4

O Segundo Momento do Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas

4.1. Introdução

O processo de institucionalização do Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas é analisado neste capítulo. O contexto histórico do ressurgimento dos nacionalismos no final da década de 1980, com o final da Guerra Fria e o desmantelamento da União Soviética, proporciona o cenário que leva à retomada do regime da apatridia no âmbito da ONU. O processo de consolidação epistêmica e institucional do regime internacional de Proteção às pessoas apátridas se deu a partir da expansão do mandato do ACNUR, organização construída e destinada para lidar com a questão dos refugiados. Esta opção política apresenta dois desdobramentos. Em primeiro lugar, a questão da apatridia, inicialmente concebida como uma questão dos direitos humanos, é inserida em um contexto em que ela é vista a partir de sua relação de potencialidade de produção de refugiados. Em segundo lugar, a questão da apatridia é inserida em um órgão em que o aparato institucional e a dotação orçamentária já haviam sido construídos para lidar com a questão dos refugiados.

Esta relação de subordinação da questão da apatridia à questão dos refugiados, no entanto, é tornada complexa à medida que a apatridia é vista, ao lado da leitura que a concebe como um apêndice da questão dos refugiados, como uma questão autônoma com contornos próprios. O espaço que a questão da apatridia ganha no âmbito do ACNUR a partir dos anos 2000 demonstra que a apatridia se torna novamente uma questão da agenda da proteção internacional.

O processo de institucionalização do regime a proteção às pessoas apátridas pode ser dividido em três momentos. O primeiro momento é definido pela retomada da questão da apatridia no contexto do desmantelamento da União Soviética no final da década de 1980. A preocupação se volta para a solução de

casos de sucessão estatal na Europa, motivada pela preocupação com o deslocamento forçado de apátridas, isto é, a preocupação com os apátridas como quase-refugiados. Em seguida, a partir do final da década de 1990, há a preocupação com a ampliação do escopo geográfico de atuação do regime, aliada à tentativa de consolidação de seu aparato institucional em relação a outras causas da apatridia. E, por fim, a partir dos anos 2000, a apatridia ganha prioridade no âmbito do ACNUR, que intensifica seu papel em prol da defesa do regime da apatridia, tomando um papel de *advocacy* e de consultoria para a interpretação e aplicação de suas regras.

Argumenta-se que o tratamento da apatridia no âmbito do ACNUR deve ser compreendido a partir da relação complexa de complementaridade, subordinação e autonomia que se estabelece entre a questão da apatridia e as questões dos refugiados e das migrações internacionais. A questão da apatridia é retomada no ACNUR pela preocupação com os deslocamentos forçados dos apátridas, em que a atuação deste órgão concebe o apátrida como uma situação de potencialidade de se tornar refugiado. Como desenvolvimento do processo de institucionalização do regime de Proteção aos apátridas, a problematização da apatridia ganha outros contornos no medida em que outros aspectos da produção dos apátridas são enfatizados, como a relação entre a questão da apatridia e as questões do gênero e do tráfico de pessoas. Em especial, um dos elementos predominantes para que a apatridia ganhe novo destaque dentro do âmbito do ACNUR é a preocupação com o aumento dos fluxos migratórios. As migrações internacionais podem resultar na produção da apatridia nos instantes em que os Estados não reconhecem os imigrantes como contendo os elementos da identidade nacional. Os migrantes apresentam um desafio à norma da cidadania nacional que estabelece que a vinculação entre um indivíduo e o Estado deve ser produzida de maneira exclusiva por meio da vinculação do indivíduo a um território delimitado. Neste contexto, uma rearticulação do regime de proteção aos apátridas é utilizada na tentativa de vincular o sedentarismo com o desenvolvimento da identidade nacional por um apátrida. As fronteiras conceituais do regime da apatridia são reafirmadas para manter a diferenciação entre este regime e o regime dos direitos humanos e dos refugiados. O processo de institucionalização do regime de Proteção aos apátridas promove, portanto, a manutenção das delimitações espaciais e ideacionais do sistema internacional moderno, por meio da construção

dos sujeitos políticos, apátridas, refugiados e migrantes em sua relação com o deslocamento entre fronteiras internacionais.

A recuperação deste processo de dá a partir de dois movimentos. O primeiro envolve uma breve descrição do caminho institucional empregado para a operacionalização do regime internacional de proteção aos apátridas no ACNUR. Em seguida, as concepções sobre o pertencimento político e a manutenção da ordem no sistema internacional neste capítulo são tratadas na mesma chave de discussão organizada a partir da apatridia, o refúgio e a gramática da mobilidade internacional.

4.2.

O Processo de Institucionalização do Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas

A formação do Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas foi seguida por um período de esquecimento e marginalização deste regime, que pode ser evidenciado pela adesão dos Estados às convenções da ONU sobre apatridia e pelo tratamento da apatridia no ACNUR. Este período se estenderia entre a entrada em vigor da Convenção de 1961, em 1976 e o final da década de 1980. Esta situação só viria mudar no início anos 1990, quando a apatridia começa a ganhar espaço no ACNUR, atingindo seu ponto máximo na Conferência Ministerial de dezembro de 2011, convocada no contexto das Comemorações dos 50 anos da Convenção de 1961.

A consideração sobre o número de Estados-parte das Convenções para a apatridia demonstra a indisposição dos Estados de fazerem parte deste regime. Até junho de 2012, dentre os quase 200 Estados membros da ONU, somente 77 são partes da Convenção de 1954, enquanto um número menor ainda, 45, é parte da Convenção de 1961. Este número de adesões, no entanto, é fruto de um extenso processo do ACNUR de campanhas para incentivar os Estados a aderirem a essas Convenções.

A adesão dos Estados às Convenções evidencia aspectos relevantes para a compreensão do desenvolvimento do regime da apatridia. A Convenção de 1954 recebeu bem mais adesões que a Convenção de 1961. Ela recebeu um número limitado de adesões entre a década de 1950 e a década de 1970. O número de

adesões foi quase inexpressivo na década de 1980, vindo a crescer consideravelmente na década de 1990. As adesões se mantiveram até 2012, sendo necessário enfatizar que nos dois primeiros anos da década de 2010, a Convenção de 1954 já havia recebido mais da metade das adesões de toda a década de 2000. Já em relação à Convenção de 1961, foi demonstrado pouco interesse por ela durante a década de 1960. O número de adesões aumentou um pouco durante a década de 1970, diminuiu novamente durante a década de 1980, e novamente aumentou um pouco na década de 1990. A partir dos anos 2000 vemos um aumento considerável na adesão dos Estados a esta Convenção, e da mesma forma que ocorreu na Convenção de 1954, a adesão dos Estados nos primeiros anos da década de 2012, foi expressiva.

Este aumento nas adesões dos Estados ocorrido a partir de 2010 foi resultado das estratégias de *advocacy* do ACNUR para a promoção do regime, em que o contexto das comemorações dos 50 anos da Convenção de 1961, em 2011, se mostra especialmente relevante.

A questão da apatridia também foi marginalizada no âmbito da ONU. O artigo 11 da Convenção de 1961 previa a criação de um órgão específico para os apátridas no âmbito da ONU. Porém, quando a sexta ratificação da Convenção de 1961 foi recebida, em 1974, significando que a Convenção entraria em vigor dentro de dois anos, este órgão não havia sido criado. A Assembleia Geral, por meio da resolução 3274, decidiu provisoriamente que o ACNUR desempenharia provisoriamente as funções relativas à atribuição do artigo 11 desta convenção, confirmando esta decisão na resolução 31/36 de 1976, quando a convenção entrou em vigor.

A Convenção de 1954 não continha a provisão de um órgão específico como a Convenção de 1951, que trazia o ACNUR como o guardião desta convenção e como o órgão responsável pela proteção aos refugiados. A única conexão feita entre o ACNUR e o regime dos apátridas seria o artigo 11 da Convenção de 1961, estabelecendo este órgão como o responsável por assegurar que os apátridas recebessem as garantias contidas naquela Convenção, e somente nela.

Whereas refugees are directly appointed the assistance of the UNHCR in Article 35 of the Convention Relating to the Status of Refugees, the stateless are not afforded

any such body in either of the conventions concerning statelessness. This difference has resulted in the stateless being treated differently to refugees by the agency.¹

O fato de o ACNUR não ter sido concebido para tratar da questão dos apátridas, pois o estatuto deste órgão e sua alocação orçamentária haviam sido concebidos para tratar da questão dos refugiados, aliado ao fato de o mandato recebido por este órgão em relação à apatridia ter sido “fraco” — restrito à Convenção de 1961 —, contribuiu para a marginalização da apatridia dentro do âmbito do ACNUR.

It recognizes that for the first fifteen years after receiving responsibility to assist stateless persons, “the organization devoted relatively little time, effort or resources to this element of its mandate” and that it has been unable to provide the same services to the stateless as it does to refugees (“Statelessness and Citizenship”).²

Apesar de o ACNUR não ter desempenhado nesse período de marginalização um papel satisfatório em relação à questão dos apátridas, o restante da estrutura da ONU não ofereceu respostas mais substanciais. Segundo Belton³, a apatridia recebeu durante esse período uma prioridade muito baixa na ONU, evidenciada pelo financiamento restrito oferecido à questão. A organização não teria incluído a apatridia como um problema global, enfatizando a questão dos deslocados internos. Em adição, a organização não mobilizou recursos e pessoal da Comissão de Direitos Humanos, um órgão que poderia apresentar um papel ainda maior que o ACNUR se a questão da apatridia tivesse sido tratada como uma questão mais profundamente relacionada aos direitos humanos.

The lack of consideration given to citizenship as a human right within the United Nations is also evidenced by the lack of authority that the Office of the United Nations Commission for Human Rights (OHCHR) has in this arena (the entire mandate concerning statelessness belonging to the UNHCR).⁴

A primeira vez que a questão da apatridia reaparece como preocupação no âmbito do ACNUR ocorre em 1988, na Conclusão no. 50 do Comitê Executivo deste órgão. Esta conclusão conclamou os Estados a serem partes das Convenções

¹ BELTON, 2005, p. 89.

² Ibid., p. 99.

³ Ibid.

⁴ Ibid., p. 104.

para os apátridas e adotarem medidas legais para promover direitos básicos aos apátridas e a eliminação da apatridia, tendo em vista a conexão existente entre os problemas dos refugiados e apátridas.

O ACNUR deveria promover a adesão às Convenções, não porque tivesse responsabilidade de tal tarefa, mas pela ausência de um órgão para os apátridas. A Conclusão no. 68 do Comitê Executivo, de 1992, evidencia esta característica de o ACNUR não se considerar órgão oficial para a apatridia, mas somente um órgão que atua na ausência de um órgão próprio.

Reiterates its call to States and relevant international agencies actively to explore and promote measures favourable to stateless persons and, recognizing the absence of an international body with a general mandate for these persons, calls upon the High Commissioner to continue her efforts generally on behalf of stateless individuals and to work actively to promote adherence to and implementation of the international instruments relating to statelessness (grifo nosso).⁵

Esta situação da ausência de um órgão com mandato sobre a apatridia, entretanto, mudou em seguida. A Conclusão no. 74, de 1994, fortaleceu o mandato do ACNUR em relação aos apátridas. Este fortalecimento foi justificado pela persistência da apatridia em várias regiões do mundo. A escolha do ACNUR promoveria uma relação de continuidade com as responsabilidades anteriormente confiadas a ele. Esta Conclusão estabeleceu que as responsabilidades do ACNUR agora incluíam a promoção das Convenções sobre a apatridia, o treinamento de pessoal do ACNUR e dos governos e o recolhimento de informações para precisar a dimensão do problema da apatridia. Este reforço foi endossado pela Assembleia Geral em sua resolução 49/169, de 1994.

Uma vez que a questão da apatridia se tornou alvo de um segundo mandato do ACNUR, este órgão percebeu a necessidade de justificar este novo papel. Esta função foi desempenhada pelo documento “*Note on UNHCR and stateless persons*”, de junho 1995. Ele retomou o histórico da formação do regime dos apátridas, enfatizando a ligação estabelecida entre a Convenção de 1954 com a Convenção de 1951 e a atribuição das responsabilidades do artigo 11 da Convenção de 1961 ao ACNUR. A legitimidade do tratamento da questão dos apátridas pelo ACNUR é colocada pela relação que se estabelece entre a apatridia e o refúgio.

O Comitê Executivo produziu um documento em setembro deste mesmo ano, 1995, enfatizando o trabalho que havia sido realizado até então em relação aos apátridas. Este documento demonstra que a preocupação com a sucessão estatal na Europa Central e Oriental grande parte da agenda do ACNUR nestes últimos anos.

UNHCR is faced with situations of statelessness and inability to establish nationality in connection with state succession and the adoption of nationality legislation by new States, as well as in areas of the world which have had no recent change in legislation and have undergone no transfer of territory, including situations involving former colonial territory, life-long residents of a State who have failed to acquire citizenship, ethnic minorities and those for whom the question of nationality has become an issue only upon their departure from their former State of habitual residence. [...] UNHCR has undertaken considerable work at the regional level, notably in Central and Eastern Europe and in the former Yugoslavia, including an analysis of new or proposed nationality legislation, and of its implementation, and has entered into constructive dialogue with concerned Governments seeking to avoid or redress cases of statelessness.⁶

Em dezembro de 1995, o Comitê Executivo adotou a Conclusão no. 78 que, ao lado da Conclusão no. 106, de 2006, apresentam diretrizes para o tratamento da apatridia no âmbito do ACNUR. A Conclusão no. 78 reafirmou o direito à nacionalidade e o de não ser privado dela e as funções que deveriam ser desempenhadas pelo ACNUR em relação à apatridia, trazidas na Conclusão no. 74, de 1994. O ACNUR deveria continuar promovendo a adesão às Convenções, incentivando a cooperação internacional em torno da apatridia e proporcionando conhecimento sobre a questão. Em adição, esta Conclusão estabeleceu que as informações sobre a apatridia deveriam ser providenciadas por meio de relatórios bienais. Estas responsabilidades foram confirmadas pela AG pela Resolução 50/152 de dezembro de 1995.

A Conclusão no. 78, portanto, deu origem aos Relatórios de Progresso sobre o tratamento da apatridia no âmbito do ACNUR. Entre 1995 e 2011, 7 relatórios de progresso foram produzidos. Eles são organizados de forma a prover uma visão geral da forma como a questão da apatridia tem sido vista pelo ACNUR, sendo apresentadas causas e respostas, seguidas pela descrição dos esforços e atividades empreendidos pelo órgão, sozinho e em cooperação com os Estados e outras instâncias da ONU. Dentre as ações desempenhadas pelo ACNUR em matéria de

⁵ ACNUR, 1992.

⁶ ACNUR, 1995a.

apatridia desde a década de 1990, estão a promoção da adesão dos Estados às Convenções sobre apatridia, o treinamento de seu pessoal para lidar com a questão da apatridia, o aconselhamento dos Estados em relação a suas legislações sobre nacionalidade, a produção de conhecimento sobre a temática e cooperação com Estados e organismos internacionais em matéria de apatridia.

O estabelecimento de diretrizes claras sobre as funções a serem desempenhadas pelo ACNUR na questão da apatridia por meio da Conclusão no. 78 de 1995 foi responsável pelo início do estabelecimento de uma estrutura interna neste órgão para lidar com a apatridia.

Given these directives and the relative obscurity of the issue in the years since the drafting of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, the Office was faced with a significant task in structuring a plan of action; implementing it globally; developing relationships with other interested organizations; promoting accessions to little-known instruments; training staff and government officials; providing advisory services on nationality legislation and practice; and ensuring the capacity to provide technical expertise in each of these areas.⁷

As ações neste primeiro instante de institucionalização se voltaram com mais veemência para a questão da sucessão estatal na Europa.

O ACNUR cooperou com o Conselho Europeu para a criação de uma Convenção sobre nacionalidade na Europa. A “*European Convention on Nationality*”, de 1997, se diferencia da Convenção de 1961 porque ela abarca princípios gerais sobre a nacionalidade, incluindo a questão da apatridia e da múltipla nacionalidade. Em relação à apatridia, esta Convenção contém uma provisão que recomenda aos Estados facilitar a naturalização dos apátridas. Em adição, ela estabelece os casos em que um indivíduo pode ser privado de sua nacionalidade: a aquisição de outra nacionalidade pelo indivíduo, a perda da nacionalidade obtida por fraude, serviço militar voluntário em outro Estado, conduta prejudicial aos interesses do Estado e falta de um vínculo genuíno entre um Estado e um nacional que está fora de seu território. Em relação à sucessão estatal, os Estados devem considerar alguns elementos para determinar qual nacionalidade o indivíduo deve adquirir. Dentre eles estão o vínculo efetivo e genuíno do indivíduo com o Estado, o lugar de residência habitual do indivíduo no momento da sucessão, o território de origem do indivíduo e a vontade do

⁷ ACNUR, 1997a.

indivíduo. Este último aspecto tem sido apontado como um desenvolvimento importante, a ser integrado nas convenções internacionais sobre a apatridia, que o indivíduo possa ter voz na determinação da nacionalidade que irá receber. Em relação à múltipla nacionalidade, a convenção permite que o indivíduo cumpra obrigações do serviço militar somente com um dos Estados de que é nacional. Em adição, um indivíduo não deve ser forçado por um Estado a renunciar outra nacionalidade se esta tarefa não se demonstrar um empreendimento possível.

Em 1996, o ACNUR e o Conselho Europeu cooperaram para prover soluções para a apatridia no contexto de dissolução da Iugoslávia. A preocupação com os casos de sucessão estatal levou a comunicações entre o ACNUR e a Comissão de Direito Internacional, que passou a discutir o caso específico dos princípios do direito Internacional de apatridia criada nessas circunstâncias. Em 1999, a CDI divulgou um rascunho de Convenção sobre a “*Nationality of natural persons in relation to the succession of States*”, de 1999, que não foi retomado por nenhum órgão da ONU até o presente momento. Um relacionamento de cooperação foi estabelecido também com a Comissão de Direitos Humanos.

Entre 1997 e 1999 o ACNUR cooperou com uma série de Estados com a assistência técnica para as legislações de nacionalidade, dentre eles: Polônia, Canadá, Federação Russa, Romênia, República Checa, Bósnia e Herzegovina, Albânia e Azerbaijão. Programas de identificação dos apátridas e ajuda com procedimentos legais foram estabelecidos na República Checa e Ucrânia, Estados com grande contingente de apátridas.

Indeed, this level of interaction with governments throughout the Commonwealth of Independent States, the former Yugoslavia, and Central and Eastern Europe, has contributed significantly to reduce the risk of statelessness which loomed following the dissolution of various States earlier this decade.⁸

A partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, uma expansão geográfica do escopo do regime pode ser observada. Como pode ser evidenciado na descrição das atividades, a atuação do ACNUR se deu em primeiro lugar predominantemente em relação à Europa, mais especificamente em relação aos casos de sucessão estatal. Esta atuação foi gradualmente expandida para outras regiões do globo, em especial a Ásia, a África e o Oriente Médio. Este

⁸ ACNUR, 1999.

desenvolvimento foi reconhecido no próprio texto do Relatório de Progresso de 2003, evidenciado que a expansão do escopo de atuação do ACNUR tenha se deu forma mais intensa a partir dos anos 2000.

*The main development has been the global expansion of UNHCR's activities in respect of stateless persons [...]. The geographical focus has now broadened from central and eastern Europe to other parts of the world where statelessness is a problem, including Africa, Asia and the Middle East.*⁹

Entre 2001 e 2003, serviços técnicos e de aconselhamento foram prestados pelo ACNUR para o Timor do Leste, Irã, Afeganistão e Paquistão. Workshops foram realizados na Sérvia e Montenegro, na Rússia, na Bósnia Herzegovina, na Geórgia, no Azerbaijão e na Macedônia. O ACNUR aprofundou seu relacionamento com a União Africana. A questão da relação da apatridia e da migração foi alvo de renovados esforços.

*Legal advice was also provided to a number of States in south-east Asia on approaches to nationality for populations which have migrated, and who are currently without a nationality either in their country of origin or their country of residence. In central Asia, technical advice on nationality laws was provided to address cases resulting from the dissolution of the former Soviet Union and complicated, in many instances, by cross-border movements due to conflicts or return of populations to their place of origin. As a result of this advice, concrete steps have been taken to naturalize refugees and to normalize the stay of stateless persons. Legal support was also provided with respect to a number of specific populations, such as the Roma, Meskhetians, and Bedoon, where lack of clarity on nationality status arises at the cross-regional level.*¹⁰

Em 2004, um caso de apatridia que já se entendia por muitos anos de 190.000 pessoas no Sri Lanka foi resolvido com a ajuda do ACNUR. “*This benefited persons who were brought to Sri Lanka (Ceylon) from India to work on the tea and coffee plantations introduced under British colonial rule.*”¹¹ Ações foram tomadas também em relação a refugiados apátridas do Tajiquistão no Quirguistão e no Turcomenistão, na República Democrática do Congo, na Etiópia, no Timor Leste, na Indonésia, na Tailândia e na Macedônia. Também em 2004, o ACNUR realizou um painel sobre a apatridia realizado no contexto dos 50 anos da Convenção de 1954.

⁹ ACNUR, 2003, para 1.

¹⁰ Ibid., para 5.

¹¹ ACNUR, 2009.

Os anos 2000 não foram marcados somente pela expansão geográfica do regime, mas por uma modificação burocrática importante, que tornou a apatridia uma questão prioritária no âmbito do ACNUR que implicou em uma modificação da dotação orçamentária destinada à questão.

Um das principais dificuldades encontradas pelo ACNUR para sua limitada atuação na questão da apatridia advinha da própria organização interna deste órgão. A apatridia não era uma prioridade em termos organizacionais ou orçamentais. Os refugiados continuavam recebendo a maior parte da atenção de um órgão que havia sido concebido para eles.

UNHCR also faced a number of internal challenges. Although it has developed a growing body of expertise on statelessness, the budget structure and the planning and reporting instruments in place until recently have not provided an easy overview of activities being undertaken at the field level or their costs. Priorities relating to refugee protection and durable solutions, including large-scale forced displacement and major return operations, sometimes prevented managers at the field level from dedicating additional resources to statelessness. In some situations budgetary constraints prevented statelessness from being prioritized.¹²

Esta situação sofreu uma alteração importante. A causa foi Conclusão no. 106, de 2006, adotada pelo Comitê Executivo do ACNUR. Em contraposição à Conclusão de 1995, que colocou a questão dos apátridas pela preocupação com os casos de refugiados, esta Conclusão tomava a questão dos apátridas de forma autônoma. A preocupação com a apatridia foi justificada por sua persistência. *“Remaining deeply concerned with the persistence of statelessness problems in various regions of the world and the emergence of new situations of statelessness.”¹³*

Esta Conclusão trazia provisões para a identificação, prevenção, redução da apatridia e proteção às pessoas apátridas. Foi demonstrada a preocupação com a negação e a privação da nacionalidade e foi reforçada a associação da apatridia com outras causas, dentre elas o tráfico de pessoas. Em relação a este primeiro aspecto, a questão da negação arbitrária da nacionalidade, esta Conclusão se torna ainda mais relevante, pois esta provisão não está contida na Convenção de 1961. Em adição, a solução de casos prolongados de apatridia foi salientada como um mecanismo eficiente para sua redução.

¹² ACNUR, 2001, para. 7.

¹³ ACNUR, 2006.

Esta Conclusão reafirmou o papel do ACNUR como produtor de conhecimento em relação à apatridia.

(c) Encourages UNHCR to undertake and share research, particularly in the regions where little research is done on statelessness, with relevant academic institutions or experts, and governments, so as to promote increased understanding of the nature and scope of the problem of statelessness, to identify stateless populations and to understand reasons which led to statelessness, all of which would serve as a basis for crafting strategies to addressing the problem;

(d) Encourages those States which are in possession of statistics on stateless persons or individuals with undetermined nationality to share those statistics with UNHCR and calls on UNHCR to establish a more formal, systematic methodology for information gathering, updating, and sharing;¹⁴

Esta Conclusão motivou a decisão de tornar a apatridia uma prioridade no ACNUR, destinando a ela uma nova dotação orçamentária.

The issue of statelessness has gradually assumed greater importance. The Global Strategic Objectives include specific objectives on statelessness. In UNHCR's new budget structure, effective as of the 2010/11 planning cycle, the global statelessness programme is one of the four pillars. Similarly, statelessness is included in UNHCR's new results-based management framework and the planning software Focus. It is expected that the new budget structure and Focus will give greater prominence to the statelessness activities UNHCR is undertaking.¹⁵

O Relatório de Progresso do ACNUR na questão da apatridia de 2011, o último produzido até o presente momento, mostrou os primeiros frutos das mudanças adotadas. As atividades e gastos do ACNUR em relação à apatridia aumentaram consideravelmente.

The number of statelessness situations in which the Office undertook an operational response increased further, UNHCR's structural and management change process has facilitated this work. The four pillar budget structure, the Global Strategic Priorities and the Results-based Framework embedded in the planning and reporting software Focus have permitted field offices to establish specific objectives and set budgets for activities relating to statelessness which are visible and separate from those for refugees and other persons of concern.¹⁶

O número de operações relacionadas à apatridia no ACNUR, que era de 28 em 2009, aumentou para 51 em 2010 e 60 em 2011. Esta mudança também se refletiu no orçamento. Antes da implementação na nova estrutura, em 2009, os

¹⁴ ACNUR, 2006.

¹⁵ ACNUR, 2009.

¹⁶ ACNUR, 2011, para. 5.

gastos do ACNUR com a apatridia estavam perto dos 12 milhões. Em 2010, foram gastos 38,5 milhões e o orçamento destinado à questão em 2011 eram 63 milhões.¹⁷

Foram criados três postos regionais para a apatridia, um para a Ásia, outro para a África e outro para o Oriente Médio e o norte da África. A produção de dados sobre a apatridia também foi aumentada durante o período. Em adição, o ACNUR cooperou com o Conselho das Nações Unidas para os Direitos Humanos na questão da privação arbitrária da nacionalidade.

O ano de 2011 foi marcado pelos preparativos para as Comemorações dos 50 anos da Convenção de 1961. O ACNUR realizou uma série de reuniões com especialistas provenientes de Estados, órgãos da ONU, e acadêmicos para tratar de questões da interpretação das Convenções da apatridia. Elas discutiram a definição da apatridia, procedimentos para a determinação da apatridia, o estatuto do apátrida, e a prevenção da apatridia entre crianças. Os convites enviados estimulando a adesão dos Estados às Convenções sobre a apatridia tiveram o resultado de, em maio de 2011, sete Estados já terem iniciado processos de adesão. No final desse ano, o ACNUR realizou uma Reunião Ministerial em que a apatridia consistiu em um dos tópicos centrais. Esta reunião foi um mecanismo importante para firmar o papel de *advocacy* desempenhado pelo ACNUR em relação ao regime dos apátridas.

*The 50th anniversary of the 1961 Convention offers a unique opportunity to build on the momentum achieved in recent years. In particular, the pledging process leading up to the December 2011 ministerial-level meeting of United Nations Member States offers an opportunity for wide-ranging dialogue with Governments on the concrete steps that are needed to tackle the causes and consequences of statelessness. The ministerial-level meeting will also provide a forum for the deposit of instruments of ratification and accession to the 1954 and 1961 Conventions.*¹⁸

Esta Reunião foi formada pelos Estados-parte das Convenções de 1951, do Protocolo de 67 e da Convenção de 1961.¹⁹ Uma vez que o ano de 2011 também marca o aniversário de 60 anos da Convenção de 51, seriam discutidos assuntos relevantes para a questão dos apátridas e dos refugiados. O principal foco da

¹⁷ ACNUR, 2011.

¹⁸ Ibid., para. 33.

¹⁹ Os demais Estados membros da ONU foram convidados como observadores.

Reunião em relação à apatridia seria a promoção das Convenções para a apatridia. De acordo com o comissário do ACNUR, esta foi sua área mais bem sucedida.

*“Where I believe there was a real breakthrough, a quantum leap, was in relation to the protection of stateless people[...]I believe we are making a giant step forward”, Gutierrez said, after noting that eight countries had ratified and deposited their instruments of accession to one or other of the two UN statelessness conventions this year and that a further 20 countries had made commitments at the ministerial meeting in relation to ratification of the conventions.*²⁰

Na Reunião Ministerial os Estados formaram compromissos em relação aos apátridas.²¹ Sessenta e um Estados assumiram compromissos relacionados à apatridia, dentre eles, trinta e três se comprometeram a se tornar parte de alguma das Convenções para os apátridas. Doze Estados se comprometeram a reformar suas legislações sobre nacionalidade, doze Estados se comprometeram a melhorar os registros de nascimento e documentação, dez Estados se comprometeram a estabelecer procedimentos de determinação/identificação dos apátridas, onze Estados se comprometeram com a produção de conhecimento sobre a apatridia, dentre outras iniciativas.

Esta seção demonstrou o caminho de institucionalização do regime de Proteção aos apátridas. Após um período marcado pela marginalização da apatridia no âmbito da ONU e do ACNUR, e de um interesse restrito pelos Estados em se tornar parte das convenções para a apatridia, o ACNUR recebe um segundo mandato, além do que já possuía em relação aos refugiados, para lidar com os apátridas. A retomada da questão da apatridia no ACNUR foi motivada por uma série de acontecimentos políticos resultante do final da Guerra Fria e da ordem internacional bipolar. Em especial, os casos de indeterminação da nacionalidade que surgiram da formação de novos Estados resultante do desmantelamento da União Soviética motivaram a retomada da questão da apatridia pelo ACNUR. No início dos anos 1990, a preocupação com a apatridia se deu com mais ênfase com relação aos casos de sucessão estatal na Europa. Esta preocupação se deu pela tentativa de prevenir os deslocamentos forçados dos apátridas, como condição de refugiados em potencial. Contudo, o

²⁰ ACNUR, 2011c.

²¹ ACNUR, 2012a.

desenvolvimento do regime mostrou que a apatridia não estava restrita à Europa e que a questão da apatridia não deveria ser pensada somente por sua relação com a produção de refugiados. Os anos 2000 foram marcados pela expansão geográfica do regime. A persistência da produção da apatridia ao redor do mundo, motivada também por conflitos étnicos e pelo aumento dos fluxos migratórios fizeram com que a apatridia recebesse novo destaque no âmbito do ACNUR. O final dos anos 2000 e o início dos anos 2010 foram marcados pela defesa do ACNUR dos termos do regime e pela tentativa de dar maior aplicabilidade por meio da promoção da adesão às convenções para a apatridia. Neste contexto, o ACNUR se reafirma como o principal órgão de intervenção na questão dos apátridas e produtor de conhecimento sobre a apatridia.

Este processo de institucionalização está profundamente relacionado a concepções de pertencimento político e da manutenção das fronteiras espaciais e ideacionais que conformam a ordem no sistema internacional. A próxima seção procura compreender como a forma pela qual a questão da apatridia é construída como um problema que adquire seu significado pela sua mútua constituição com Outros sujeitos políticos: os refugiados e os migrantes.

4.3.

A Apatridia, o Pertencimento Político e a Ordem Internacional: Apátridas, Refugiados e a Nova Gramática da Mobilidade Internacional

A construção da apatridia continua sendo operada por meio do processo de institucionalização do regime de Proteção aos apátridas. A apatridia não consiste em uma realidade objetiva, mas depende do modo como ela é construída como um problema no sistema internacional. O tratamento da apatridia conferida pelo ACNUR entre 1988 e 2011 enfatizou diversas facetas da apatridia e da maneira pela qual ela foi considerada um problema. A apatridia é um fenômeno relacionado a muitas causas que apresentam desdobramentos diversos. A dimensão da apatridia que é enfatizada depende de escolhas políticas e das concepções prevalecentes e como os sujeitos podem ser vistos como uma ameaça à ordem internacional. Novamente, não é possível entender a problematização da apatridia somente por meio da figura do apátrida. Compreender a construção

social do apátrida a partir do final dos anos 1980 implica na verificação do modo pelo qual o apátrida é pensado em sua relação com o refugiado e o migrante. Estes sujeitos são reproduzidos durante a institucionalização do regime para proteção aos apátridas por meio do estabelecimento de diretrizes para a ação do ACNUR em relação à apatridia, informado por um aparato documental que funda e molda os contornos institucionais do tratamento da apatridia e pela reinterpretação dos termos do regime.

A retomada da questão da apatridia no âmbito do ACNUR se dá como resposta a eventos desestabilizadores do sistema internacional ocorridos entre o final dos anos de 1980 e início dos anos 1990.

Events of the late 1980s and early 1990s brought about new and grave situations of statelessness that alerted the world community anew to the need to address this problem. For starters there was the disintegration of a number of federal states, in particular the former USSR and Socialist Federal Republic of Yugoslavia. These cases of state succession gave rise to difficult questions surrounding the nationality of those affected and problems of statelessness ensued. A related issue that drew attention to statelessness was the emergence of a new form of insecurity: inter-ethnic, communal conflicts sprung up in many regions. In a number of cases, nationality became an issue or even a weapon in the dispute, with statelessness the detrimental result. A third reason for statelessness being viewed with a renewed sense of urgency is the aforementioned realisation that there is an intimate connection between statelessness and forced displacement. Still battling to cope with high numbers of refugees, the international community began to take interest in the finding that statelessness can not only lead to large scale population movements, but that the resolution of these situations also relies on providing an answer to any unresolved nationality disputes. And finally, with the penetration of multi-party democracy into ever more countries, new citizenship disputes and cases of statelessness have surfaced – especially in Africa.²²

Em sua maior parte, foi a dissolução da União Soviética e da Checoslováquia e os conflitos na Iugoslávia que fizeram com que a apatridia se tornasse novamente uma questão na agenda de proteção internacional. Os novos Estados que surgiam adotaram leis de nacionalidade para definir quais pessoas constituiriam seu corpo de cidadãos que propositalmente excluía etnias específicas. Como um dos mecanismos utilizados pela União Soviética para promover a integração em seu vasto território foi a transferência de populações e um incentivo à migração, muitas pessoas que haviam nascido em um território tinham vínculos intergeracionais com o que tinha sido outro Estado antes da URSS. As elites estatais nos novos Estados reafirmaram seu nacionalismo por

²² VAN WAAS, 2008, p. 18-19.

meio da exclusão dessas minorias, especialmente os descendentes dos russos que se encontravam fora da Rússia. Esta situação de indeterminação da nacionalidade motivou os deslocamentos de um grande número de apátridas, fazendo que a preocupação com a apatridia no ACNUR se desse em um primeiro momento pela preocupação com os apátridas no contexto de sucessão estatal na Europa.

É no contexto da preocupação com a questão dos apátridas como situações que possuem a potencialidade de produção de refugiados que a questão da apatridia ressurgiu no âmbito do ACNUR²³.

Assim, as soluções para a apatridia são concebidas com a finalidade de evitar o deslocamento dos apátridas. A construção do apátrida neste momento é pensada em relação a sua potencialidade de deslocamento, e da instabilidade que esses movimentos podem trazer ao sistema internacional.

*Stateless persons hold an unequal status in their society which, particularly when aggravated by political changes, may result in complications, including displacement and flight. As part of its humanitarian role, UNHCR seeks to prevent and mitigate as far as possible such involuntary dislocation and movement. Their lack of national protection places stateless persons in a position analogous to that of refugees. Indeed, one means of overcoming refugee status is the realization of an effective nationality. [...] Moreover, since statelessness can be one element in the creation of refugees, UNHCR is concerned with statelessness as a function of its mandate under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees.*²⁴

É relevante notar que esta primeira apropriação da apatridia pelo ACNUR retomou a categoria dos apátridas de fato. O Comitê afirmou que esta categoria deveria receber a proteção não só porque se encontravam na mesma situação dos apátridas de direito, mas porque poderiam ser uma fonte de deslocamentos.

*While initially it was assumed that all de facto stateless persons were refugees and would, therefore, benefit from the Refugee Convention, it is now apparent that there are those who do not qualify for assistance under either category; that is, there are individuals who do not qualify as refugees and whose nationality status is unclear. The situation of such a person in terms of a lack of national protection may be identical to that of a de jure stateless person. Since lack of protection may result in involuntary displacement, UNHCR is concerned with preventive measures on behalf of such individuals.*²⁵

A Conclusão no. 78, de 1995 colocava a questão da apatridia nos termos da questão dos refugiados.

²³ AGUIAR, 2005.

²⁴ ACNUR, 1995b.

²⁵ Ibid.

[...] Concerned that statelessness, including the inability to establish one's nationality, may result in displacement [and] stressing that the prevention and reduction of statelessness and the protection of stateless persons are important in the prevention of potential refugee situations.²⁶

O Relatório de Progresso de 1999 reafirmou a preocupação da apatridia como uma fonte de deslocamento.

Lack of legal status very often leads to further complications. Those with no legal status anywhere live in legal uncertainty which, in UNHCR's experience, can be the impetus to onward migration. Such movement may take place for economic, religious, linguistic, cultural, political, historical or other reasons, in order to find a place to belong, with a secure future.²⁷

O Relatório de Progresso de 2003 apresentou um fator desestabilizador do tênue relacionamento da questão dos apátridas e refugiados em favor da questão dos refugiados. Este aspecto se mostra por meio da adoção da questão da apatridia como uma prioridade para a resolução da questão dos refugiados na Agenda para Proteção (*Agenda for Protection*).

Statelessness is often an underlying factor of displacement and of refugee flows, not least because it marginalizes and stigmatizes individuals and often deprives them of access to basic rights. Likewise, the avoidance and reduction of statelessness are key elements in securing protection-oriented solutions for refugees. Addressing issues of statelessness thus plays a direct role in avoiding displacement and refugee flows, in promoting solutions to protracted situations, and in ensuring that these solutions can be durable for both the States and the individuals concerned.²⁸

Esta leitura da apatridia como uma condição com potencialidade para a criação de refugiados teve, aos poucos, de conviver com outras leituras que trouxeram maior complexidade à questão da apatridia. *“In the past two years, UNHCR has found the problem of statelessness to be both more complex and more prevalent than was initially anticipated.”²⁹* Ao longo do tempo, a apatridia foi considerada um fenômeno mais complexo que um mero produtor de deslocados. Várias causas para a produção de indivíduos sem nacionalidade foram

²⁶ ACNUR, 1995c.

²⁷ ACNUR, 2001, para. 15.

²⁸ ACNUR, 2003, para.2 .

²⁹ ACNUR, 1997a.

adicionadas à sucessão estatal e a apatridia foi relacionada a outras questões, como o gênero e o tráfico de pessoas.

These questions are by no means confined to Europe, nor does statelessness result only from the dissolution of states. Sometimes it can result from flaws in legislation and procedures governing marriage and the registration of births. In other cases, discriminatory policies targeted at minorities or other groups or individuals lead to statelessness. In some instances, governments have passed citizenship laws which have had the effect of marginalizing whole sections of society. Individuals affected by problems of statelessness or unclear citizenship often lack a clear legal status and therefore have difficulties contracting marriages, sending children to school, working, travelling or owning property.³⁰

Dentre as causas da apatridia acrescentadas à preocupação com a sucessão estatal, podemos citar a preocupação dos Estados com disputas sobre a nacionalidade de indivíduos, a questão do registro do nascimento, a questão de gênero e a questão do tráfico de pessoas. Note-se que nem todas estas questões haviam sido contempladas pela Convenção de 1961, que busca reduzir a apatridia provendo a solução para causas específicas da apatridia.

Os casos resultantes do conflito entre Estados na decisão sobre a nacionalidade de indivíduos é influenciada por fatores históricos, culturais ou de residência utilizados por um Estado para afirmar que um indivíduo seria nacional de outro.

A questão da importância de assegurar o registro do nascimento foi trazida relacionada à assistência administrativa que deve ser oferecida pelos Estados para que a apatridia seja evitada. *“As nationality is generally granted based on either where one is born, or to whom one is born, inability to establish these facts quite easily results in statelessness.”³¹*

A discriminação de gênero nas leis sobre a nacionalidade foi retomada como uma das fontes da apatridia. As mulheres e crianças têm maior propensão a se tornarem apátridas porque seu estatuto jurídico é muitas vezes feito dependente do estatuto de seu marido/pais. Mas não só o gênero foi visto como um elemento para gerar a apatridia, mulheres e crianças foram descritas como especialmente afetadas pelas consequências da apatridia. *“The vast majority of beneficiaries of*

³⁰ ACNUR, 1997a.

³¹ ACNUR, 1999, para. 8.

efforts to avoid and reduce statelessness and to ensure the protection of stateless persons are women and children.”³²

*In situations where the problem of statelessness has hit broad sections of society as a result of political events, such as State succession, women and children account for the majority of those affected. (para. 14)[...] Women may face major difficulties in passing their citizenship to their children even in those exceptional cases where the father is stateless and the child is born in the mother’s country of citizenship. Women who marry stateless persons often cannot extend their citizenship to their spouses, even when they are resident in the wife’s country. (para. 16). [...] Without a legal status while in the orphanage, their situation worsens when they are released upon reaching adulthood, as they are treated as being “illegals” in the only country in which they have ever lived (para. 20).*³³

O “Final Report Concerning the Questionnaire on Statelessness Pursuant to the Agenda for Protection: Steps taken by States to Reduce Statelessness and to Meet the Protection Needs of Stateless Persons”, de 2004, trouxe como uma de suas preocupações a relação da apatridia com o tráfico de pessoas. As pessoas traficadas em muitos instantes têm dificuldade de acessar os direitos atrelados à sua nacionalidade porque geralmente não estão de posse de seus documentos. A preocupação dos Estados em atender às demandas dessas pessoas foi limitada. “52.7% of participating States indicate they have mechanisms in place to assist trafficked persons, women and children in particular, who may have difficulties in establishing identity and nationality.”³⁴

Um dos elementos que contribuíram para que a questão da apatridia recebesse maior atenção no âmbito do ACNUR a partir dos anos 2000 é a centralidade que o aumento dos fluxos migratórios em um mundo globalizado apresenta para a criação de casos de apatridia “técnica”.

*In a world of global interaction, frequent movement across borders, mixed marriages, and increased numbers of persons living outside of their country of nationality, it is no longer possible for States to avoid the creation of statelessness solely through an independent application of national laws.*³⁵

O aumento das migrações faz com que os indivíduos apresentem vínculos significativos com mais de um Estado que podem levar à indeterminação de sua nacionalidade. Os Estados têm dificuldade de determinar de que nacionalidade

³² ACNUR, 2001, para. 14.

³³ ACNUR, 2001 passim para. 14-20.

³⁴ ACNUR, 2004, para. 8.

seriam os filhos de pessoas que nasceram em um Estado, estabeleceram residência em outro e se casaram com uma pessoa de nacionalidade de um terceiro país. A tentativa de articulação das legislações de nacionalidade é um esforço para apresentar respostas para estes dilemas, para tentativa de ainda estabelecer a qual Estado um indivíduo tem o direito de possuir a nacionalidade.

Ao lado da preocupação com esta dimensão “técnica” da apatridia, o último relatório de progresso publicado, de 2011, traz que a discriminação traduzida na negação ou na privação arbitrárias da nacionalidade a grupos minoritários continua sendo uma causa importante da apatridia. *“This has a particular impact on the sizeable number of the world’s stateless persons who belong to ethnic, religious or linguistic minorities.”*³⁶ Este fator faz com que a apatridia seja concebida não somente como uma condição pautada por questões sobre as legislações sobre a nacionalidade em si, mas como uma questão eminentemente política. *“Statelessness is not merely a technical legal issue but one which requires good governance and political determination to overcome.”*³⁷

Tem-se, portanto, que a apatridia foi construída inicialmente como uma questão atrelada à produção de refugiados que justificaria a intervenção do ACNUR dentro do território dos Estados para promover ações que prevenissem o deslocamento forçado dos apátridas. O mandato do ACNUR em relação aos apátridas era concebido como uma continuação de seu mandato em relação aos refugiados. No entanto, a persistência e criação de situações de refugiados motivadas por outros fatores que não poderiam ser explicados pela perseguição política, como a apatridia resultante de determinadas concepções de gênero na atribuição da nacionalidade, a apatridia relacionada ao tráfico de pessoas ou a ocorrência da apatridia técnica que pode ser produzida pelo aumento dos fluxos migratórios, motivou que cada vez mais o mandato do ACNUR em relação aos apátridas fosse tratado de modo mais autônomo.

Esta nova prioritização da apatridia, ainda que com ênfase bem restrita se comparada aos esforços que continuam sendo empregados pelo ACNUR em relação à questão dos refugiados, motivou um movimento de reinterpretação e

³⁵ ACNUR, 1999, para. 17.

³⁶ ACNUR, 2011a, para.3.

³⁷ Ibid.

reafirmação dos mecanismos e princípios gerais do regime de proteção aos apátridas no final da década de 2000.

As Comemorações dos 50 anos da Convenção de 1961 foram constituídas por uma série de eventos que visavam colocar questão da apatridia na agenda da política internacional. Elas foram marcadas por campanhas para promover a adesão dos Estados às Convenções da apatridia e pela produção de conhecimento sobre a interpretação de alguns princípios fundamentais que regem o regime dos apátridas.

Em 2010, três reuniões de especialistas pertencentes a Estados, órgãos da ONU, ONGs e acadêmicos foram realizadas para proporcionar diretrizes em relação à apatridia em virtude do mandato do ACNUR sobre a questão. Essas reuniões resultaram em três documentos importantes com as diretrizes para o tratamento da questão da apatridia no ACNUR. As reuniões forneceram elementos que permitiram reafirmar e modificar os limites impostos ao regime da ONU para os apátridas.

Três aspectos desta reinterpretação devem ser mencionados. O primeiro aspecto é que houve a preocupação em reafirmar a diferenciação estabelecida entre os apátridas de direito e os apátridas de fato, enfatizando que somente os apátridas de fato que estivessem fora de seu Estado de nacionalidade poderiam reivindicar a proteção internacional do regime da apatridia. O segundo aspecto a ser apontado é que estas reuniões enfatizaram a discricionariedade estatal na determinação de seus nacionais. E, por fim, deve ser enfatizada a distinção inédita estabelecida entre apátridas *in situ* e apátridas em contexto de migração, contribuindo para o aumento e complexificação da gramática da mobilidade internacional.

A primeira reunião abordou o conceito da pessoa apátrida no direito internacional. Foram conduzidas discussões que deveriam estabelecer a correta interpretação da definição de apátrida e do lugar da categoria “apátrida de fato” nesta definição. Dois documentos informaram as discussões. O primeiro, a “Definição do termo ‘apátrida’ na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954: Artigo 1 (1)” escrito pela consultora do ACNUR, Ruma Mandal. O segundo, “ACNUR e a Apatridia *De facto*” foi escrito por Hugh Massey, funcionário do ACNUR.

As discussões se pautaram nos elementos do texto da definição do artigo 1 da Convenção de 1954 em que apátrida é a pessoa que não é considerada nacional por nenhum Estado segundo a operação de sua lei.

Os participantes consideram que essa definição se aplica aos casos em que o indivíduo não tem uma nacionalidade, não aos direitos que emanariam desta nacionalidade.

*Mesmo que às vezes possa haver uma linha muito tênue entre ser reconhecido como nacional, mas não ser tratado como tal, e diretamente não ser reconhecido como nacional, os dois problemas são conceitualmente distintos. O primeiro problema está relacionado com os direitos inerentes à nacionalidade enquanto o segundo problema está relacionado com o direito à nacionalidade em si.*³⁸

Em relação à apatridia de fato, enquanto vários participantes consideraram que a exclusão dos apátridas de fato da definição providenciaria uma lacuna para o sistema de proteção internacional da ONU, outros participantes encontraram dificuldades com esta categoria de apátridas.

O problema apontado por alguns seria que a apatridia deveria estar ligada à noção de nacionalidade efetiva. “Alguns participantes consideraram que a nacionalidade de uma pessoa pode não ser efetiva dentro ou fora do país de sua nacionalidade. Por conseguinte, uma pessoa poderia ser apátrida de fato mesmo no país de sua nacionalidade.”³⁹

Entretanto, outros participantes afirmaram que se a nacionalidade não fosse considerada efetiva mesmo para indivíduos que não haviam cruzado uma fronteira, uma porta estaria aberta para questionar o tratamento conferido por um Estado em relação a seus nacionais. Questionar o tratamento de um Estado em relação a seus nacionais não deveria ser a tarefa de um sistema de proteção internacional. Essa tarefa pertenceria ao regime dos direitos humanos.

Esta oposição fez com que os participantes se remetessem ao documento de Massey que definia a apatridia de fato em função da proteção externa que deveria ser conferida por um Estado a seus nacionais quando estes estivessem no território de outro Estado. A proteção diplomática seria uma das principais funções da nacionalidade e seria a partir dela que o regime dos apátridas teria sido constituído.

³⁸ ACNUR, 2010c, para. 3.

³⁹ Ibid.

*A definição é a seguinte: os apátridas de facto são pessoas fora de seu país de nacionalidade que devido a motivos válidos não podem ou não estão dispostas a pedir proteção a este país. A proteção, neste sentido, se refere ao direito de proteção diplomática exercida pelo Estado de nacionalidade a fim de corrigir um ato internacionalmente ilícito contra um dos seus nacionais, bem como a proteção diplomática e consular e assistência geral, inclusive com relação ao retorno para o Estado de nacionalidade.*⁴⁰

Os participantes chegaram à conclusão de que os apátridas de fato seriam uma categoria diferente da dos refugiados. Aos indivíduos que atingissem os requisitos de estarem fora de seu país de nacionalidade e não desfrutarem da proteção deste Estado por razões consideradas legítimas pelos demais Estados, a proteção do regime dos apátridas poderia ser estendida a eles, dependendo da disposição da parte dos Estados.

Em seguida, os participantes da reunião discutiram o trecho “não ser considerado nacional ... operação da lei” da definição. Eles chegaram à conclusão de que em última instância, é o Estado que determina quem são os seus nacionais. Isto é, esta determinação depende somente se o Estado considera um indivíduo como possuindo o vínculo da nacionalidade e não se o indivíduo apresentar vínculos que permitam que ele alegue possuir a nacionalidade. Se um indivíduo apresentar vínculos que considere provar que seria nacional daquele Estado, mas não for reconhecido como tal por este Estado, ele é apátrida. Por outro lado, se um Estado considera um indivíduo seu nacional, a ausência da residência ou qualquer outro requisito não faria com que este indivíduo não seja um nacional. É o Estado quem determina sobre a nacionalidade e a apatridia.

Para verificar se um indivíduo é considerado nacional de um Estado, a legislação em matéria de nacionalidade deste Estado deve ser buscada.

Em lugar de avaliar a opinião de um Estado, é necessário identificar quais autoridades são competentes para estabelecer ou confirmar a nacionalidade para efeitos do artigo 1 (1). Isso deve ser avaliado sobre a base de uma legislação nacional assim como a prática neste Estado. Nesse contexto uma interpretação ampla da “lei” se justifica, incluindo, por exemplo, normas e práticas consuetudinárias.⁴¹

⁴⁰ ACNUR, 2010c.

⁴¹ Ibid., para. 13.

Só então deve ser visto se o Estado atribui àquele indivíduo os direitos específicos que só são atribuídos aos nacionais, como a proteção diplomática, o direito de entrada no território, dentre outros.

O termo “nenhum Estado” não deve significar todos os Estados do globo, mas somente aqueles com os quais o indivíduo teria algum tipo de conexão, como a residência habitual ou o casamento com um nacional. O termo “Estado” deveria ser interpretado à luz dos requisitos sobre o que consistiria um Estado legítimo na Convenção de Montevideu sobre Direitos e Deveres dos Estados, que são população permanente, território definido, governo e capacidade de estabelecer relações com outros Estados. “Em situações onde o Estado não existe sob o Direito Internacional, as pessoas serão *ipso facto*, consideradas apátridas ao menos que tenham outra nacionalidade.”⁴²

A segunda reunião de especialistas buscou lidar com uma das principais lacunas da Convenção de 1954, que é a identificação dos apátridas. Em adição, procurou-se estabelecer quais provisões deveriam ser outorgadas aos apátridas por meio de seu estatuto. Esta discussão deu origem a uma distinção inédita entre os apátridas produzidos em um contexto de migração e apátridas *in situ*, que teriam nascido e crescido no Estado de residência.

*A significant distinction emerged between two different contexts, the first consisting of countries – many industrialized – that host stateless persons who are predominantly, if not exclusively, migrants or of migrant background; and the second consisting of countries that have in situ stateless populations (i.e. those that consider themselves to already be “in their own” country). All participants agreed on the importance of improving protection of stateless persons in both of these contexts. At the same time it was acknowledged that the means by which this is achieved will differ depending on the circumstances of specific populations and countries.*⁴³

Em relação à identificação da apatridia, os participantes sugeriram que ela fosse estabelecida nos procedimentos de permissão da residência dos indivíduos. Em adição, os procedimentos para a determinação dos refugiados e apátridas poderiam ser combinados, simplificando os processos e reduzindo os custos. Estas opções, entretanto, só serviriam para identificar apátridas em um contexto de migração. Outros procedimentos devem ser desenhados para o caso dos apátridas

⁴² ACNUR, 2010c, para. 7.

⁴³ ACNUR, 2010b.

in situ. O ônus da prova da apatridia não deveria recair somente sobre o indivíduo, mas deve ser compartilhado entre este e o Estado envolvido.

É no aspecto do tipo de proteção que deve ser oferecido aos apátridas que a distinção entre apátridas *in situ* e os apátridas em um contexto de migração ganha significado. Segundo as concepções avançadas pelos participantes, o apátrida *in situ*, que teria nascido e crescido no território de um Estado deveria obter a nacionalidade deste Estado. Já o apátrida que teria surgido em um contexto de migração, sendo este mesmo um migrante ou seus ancestrais imediatos, deveria receber as provisões da Convenção de 1954. “*Where stateless persons are present predominantly in their “own country,” the solution for those individuals in situ will generally be acquisition of the nationality of that country.*”⁴⁴ Esta distinção foi incorporada às diretrizes do ACNUR para o tratamento dos apátridas:

*Statelessness arises in a variety of contexts. It occurs in migratory situations, for example among expatriates and/or their children who might lose their nationality without having acquired the nationality of a country of habitual residence. Most stateless persons, however, have never crossed borders and find themselves in their “own country”. Their predicament exists in situ, that is in the country of their long-term residence, in many cases the country of their birth. For these individuals, statelessness is often a result of discrimination on the part of authorities in framing and implementing nationality laws.*⁴⁵

É a concepção de que o apátrida que se encontra no Estado em que nasceu e do qual nunca saiu teria a identidade nacional que justifica a prerrogativa de seu direito à nacionalidade.

*Such persons include individuals who are long-term, habitual residents of a State which is often their country of birth. Being in their “own country” they have a right to enter and remain there with significant implications for their status under national law. Their profound connection with the State in question, often accompanied by an absence of links with other countries, imposes a political and moral imperative on the State to facilitate their full integration into society. The fact that these people are stateless in their “own country” is often a reflection of discriminatory treatment in the framing and application of nationality laws. Some will have been denied nationality despite being born and resident solely in that State; others may have been stripped of their nationality because of membership of a section of the community that has fallen out of political or social favour.*⁴⁶

⁴⁴ ACNUR, 2010, para. 5.

⁴⁵ ACNUR, 2012b.

⁴⁶ Ibid.

Relacionada a esta questão do deslocamento dos apátridas, os participantes expressaram preocupação com a ausência de um direito de entrada legal para os apátridas. “*When States recognize individuals as being stateless, they should provide such persons with a lawful immigration status from which the standard of treatment envisaged by the 1954 Convention flows.*”⁴⁷ Este direito é fundamental na medida em que a estadia legal é um requisito para que os apátridas desfrutem da maioria das provisões da Convenção de 1954. Apesar desta Convenção não conter esta garantia, ela seria justificada pelo artigo 12 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1976. Negar o direito de entrada aos apátridas contribui para a problematização dos deslocamentos dos migrantes.

A reinterpretção do regime de proteção aos apátridas, portanto, reafirmou a fronteira entre este regime e o regime dos direitos humanos pela delimitação do escopo de atuação desses regimes. Em adiçō, foi reafirmada a prevalência estatal no regime internacional de Proteçō às pessoas apátridas na medida em que este ente continua sendo o que determina e identifica a condiçō de apátrida. Com relaçō a outros elementos do regime, algumas modificaçōes importantes foram estabelecidas. Por exemplo, o apátrida nō precisa provar que ele nō tem a nacionalidade de todos os Estados do globo, mas somente dos Estados com que apresenta a possibilidade de ter um vnculo forte. Mas, a reformulaçō mais significativa foi o estabelecimento de duas categorias de apátrida: os apátridas migrantes e os apátridas *in situ*. Esta categorizaçō coloca o apátrida *in situ* em uma condiçō mais favorável de obter a nacionalidade do que o apátrida migrante. Estes termos nō haviam sido empregados durante o processo de formaçō do regime da apatridia. Sua utilizaçō pode ser compreendida a partir da conjuntura internacional marcada pelo aumento dos fluxos migratōrios. Neste sentido, estas categorias sō utilizadas para tentar dar significado à complexidade do fenōmeno migratōrio em sua relaçō com a apatridia, contribuindo para a formaçō da gramática da mobilidade no pós-Guerra Fria.

⁴⁷ Ibid.

4.4. Conclusões

A análise do processo de institucionalização do Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas no âmbito do ACNUR mostra que o tratamento da apatridia deve ser compreendido em sua relação complexa de subordinação, complementaridade e autonomia com a questão dos refugiados, dos direitos humanos e das migrações internacionais.

Os casos de sucessão estatal na Europa forneceram o ponto de partida para a preocupação do ACNUR em relação aos apátridas. Este ponto de partida foi motivado pela orientação do ACNUR de atuação na prevenção da criação de novas situações de refugiados. Neste contexto, como enfatiza Aguiar⁴⁸, uma característica que havia sido fundamental para a construção do regime dos refugiados, a extraterritorialidade, é subvertida para justificar a atuação do ACNUR dentro dos Estados com possibilidade da produção de deslocamentos. Os apátridas são agrupados dentro do grupo dos quase-refugiados legitimando a regimentação das populações com possibilidade de deslocamento, pois este é visto como um problema para a manutenção da ordem no sistema internacional.

A extraterritorialidade, por sua vez, reaparece em um instante de reafirmação das fronteiras conceituais do regime da apatridia. A distinção entre apátridas de fato e de direito, e a subordinação da primeira categoria pela segunda, continua funcionando como um mecanismo de delimitação das fronteiras do regime dos apátridas, em relação aos regimes dos direitos humanos e dos refugiados. A definição legal do apátrida vincula o regime da apatridia com o discurso dos direitos humanos na medida em que concebe o direito à nacionalidade como a falta constitutiva do apátrida. Porém, há uma divisão de tarefas que entre esses regimes que faz com que o regime dos direitos humanos se responsabilize por todas as condições em que os direitos da nacionalidade não são efetivamente protegidos por um Estado e o regime da apatridia se preocupe com a falta de efetividade da nacionalidade somente com os casos em que o indivíduo se encontra fora do território do Estado. Este aspecto da construção do regime da apatridia o aproxima, por sua, vez do regime para os refugiados.

⁴⁸ AGUIAR, 2005.

Entretanto, a partir do final dos anos 1990 e mais marcadamente a partir do início dos anos 2000, a questão da apatridia ganha nova prioridade e contornos. Apresentar respostas para a causa da apatridia não visa somente conter o fluxo de refugiados, mas toma a apatridia em si como um fenômeno com desdobramentos indesejáveis para Estados e indivíduos. A concepção da apatridia como motivada não pela perseguição de um indivíduo por um Estado, mas como produto de outras condições, como a falta de registro no nascimento, a relação estabelecida entre a apatridia e o tráfico de pessoas e o aumento de casos de apatridia devido aos fluxos migratórios motivou que a questão da apatridia fosse tratada não só a partir da questão dos refugiados, mas também de forma autônoma.

A apatridia é vista como uma condição problemática, mesmo para indivíduos que nunca cruzaram ou cruzarão uma fronteira, os apátridas *in situ*. Entretanto, a diferenciação estabelecida entre apátridas *in situ* e apátridas migrantes, em que os primeiros seriam detentores do direito à nacionalidade, enquanto os últimos receberiam uma proteção mais fraca, conferida pelo arcabouço da Convenção de 1954, mostra o modo como os deslocamentos estão associados à perda ou não criação dos vínculos suficientes para que um indivíduo seja considerado um nacional pleno. Ainda que esta postura tenha implicações positivas, pois recomenda que indivíduos que sempre tenham vivido no território de um Estado adquiram o direito à nacionalidade, ela também tem uma face indesejável, pois ela constrói o indivíduo sedentário como o indivíduo digno de receber a nacionalidade, enquanto o deslocamento do segundo tipo de apátrida é visto como um problema.

Esta subordinação do apátrida migrante demonstra que o ganho de autonomia conferida à apatridia, na medida em que ela se torna prioridade e recebe mais recursos no ACNUR, não significa que a apatridia não seja relacionada mais ao deslocamento, mas apresenta o deslocamento também fora da discussão dos refugiados e inserindo-a em uma nova gramática da mobilidade.