

Nacionalidade e Apatrídia na África Ocidental

Nota de Fundo



 **UNHCR**
The UN Refugee Agency



and Statelessness

Nacionalidade e Apatrídia na África Ocidental Nota de Fundo

"Uma pessoa apátrida é uma anomalia (...) [são] seres indefesos, que não têm direitos claramente definidos e vivem em virtude da boa vontade e tolerância¹."

1. Introdução

A apatridia refere-se à condição de um indivíduo que não é considerado como um nacional por qualquer Estado no âmbito da aplicação da sua lei². Embora as pessoas apátridas possam às vezes ser também refugiadas, as duas categorias são distintas no direito internacional.

A apatridia deriva de questões relacionadas com a nacionalidade. Suas principais causas são as lacunas nas leis de nacionalidade, a privação arbitrária de nacionalidade, os processos relativos à sucessão de Estados e práticas administrativas restritivas, por exemplo, relativas à emissão de documentos que comprovem a nacionalidade. Enquanto os direitos humanos são, em princípio, universais, na prática, uma grande variedade de direitos humanos fundamentais são negar recusados às pessoas apátridas: elas não conseguem muitas vezes obter documentos de identificação; podem ser detidas por razões ligadas à sua apatridia; e muitas vezes não têm acesso à educação e serviços de saúde ou impedidas de obter emprego.

Nos termos das resoluções adoptadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o ACNUR foi solicitado para liderar os esforços globais para fazer face à apatridia, nomeadamente através do apoio à identificação de populações apátridas, à protecção dos apátridas, bem como à promoção dos esforços tendentes à prevenção e redução da apatridia.

¹ Um estudo sobre Apatridia, Estados Unidos, Nova York, 1949, E/1112/E/1112/Add.1

² Art 1 da Convenção de 1954 sobre o Estatuto de Apatridia.

De acordo com as estimativas do ACNUR, a apatridia afecta até 10 milhões de pessoas em todo o mundo, cerca de 750 mil das quais vivem na África Ocidental³. Há muitos factores que apresentam riscos de apatridia na região, o que indica que a população em situação de risco é muito grande.

O Estados da África Ocidental reconheceram a importância da luta contra a apatridia; de facto, em 2011, durante a conferência de alto nível em Genebra assumiram um grande número de compromissos para melhorar a sua postura sobre a apatridia, comparativamente com outras regiões na África e no resto do mundo⁴.

Num esforço para reduzir o fenómeno, o ACNUR centrou as suas actividades particularmente na capacitação tanto dos governos e das organizações da sociedade civil, assim como nos esforços de protecção e formação. O ACNUR também prestou assessoria técnica às autoridades para resolver a situação das populações em risco de apatridia, bem como aos apátridas na busca de soluções adequadas. Vários seminários regionais foram realizados em 2011-2013, a fim de sensibilizar os estados sobre a importância do problema e desenvolver a sua capacidade para enfrentá-lo. Um grande evento em Dezembro de 2013 reuniu as Comissões Nacionais de Direitos Humanos, o Tribunal de Justiça da CEDEAO e as instituições judiciais e de carácter judicial da União Africana. Isso resultou no Apelo de Banjul, que estabelece as bases para a parceria entre as instituições e exorta os Estados e outras partes interessadas, incluindo o ACNUR e a CEDEAO, para tomarem medidas adicionais com vista à erradicação da apatridia na África Ocidental.

2. Enquadramento Jurídico Internacional e Regional

O direito a uma nacionalidade está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos⁵ e em muitos outros instrumentos internacionais⁶.

³ Esta estimativa baseia-se nos dados do governo, nos estudos do ACNUR e nos relatórios específicos do país. Os Governos na região, CEDEAO e ACNUR ainda carecem de procedimentos e mecanismos para a colecta sistemática de informações sobre a apatridia.

⁴ Seis estados prometeram reformar a sua legislação, e sete estados prometeram aderir a uma ou ambas as convenções. Outras promessas foram feitas durante o processo de Revisão Periódica Universal (UPR), onde vários estados concordaram com as recomendações relativas à sucessão.

⁵ Art.15 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (10 Dezembro 1948)

⁶ Inter alia: Artigos 2, 3, 24, 26 da Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (16 Dezembro 1966); art. 18 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas Deficientes (13 Dezembro 2006); art. 29 da Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias (18 Dezembro 1990); art. 7, 8 da Convenção sobre os Direitos da Criança (20 Novembro 1989); art. 9, 16 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres; art. 15 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

As Nações Unidas aprovaram duas convenções que prevêm medidas práticas que ajudam os Estados a concretizar o direito a uma nacionalidade. A Convenção sobre a Redução da Apatrídia⁷ estabelece um quadro internacional para garantir o direito de cada pessoa a uma nacionalidade, estabelecendo salvaguardas para prevenir a apatridia à nascença e na vida adulta. A Convenção de 1954 sobre o Estatuto de Pessoas Apátridas⁸ é um importante instrumento que garante o gozo dos direitos humanos pelos apátridas, pois estabelece um estatuto reconhecido internacionalmente para os mesmos.

Ao nível continental, não existe qualquer referência ao direito a uma nacionalidade na Carta Africana dos Direitos Humanos. A Carta Africana de 1990 dos Direitos e Bem-Estar da Criança, aborda em parte esta lacuna, uma vez que favorece a aquisição da nacionalidade do país de nascimento, caso contrário a criança se tornaria apátrida⁹. Este direito a uma nacionalidade foi mais aprofundado, em 2003, com a adoção do Protocolo sobre os Direitos das Mulheres em África, que reconhece o direito de aquisição de uma nacionalidade e, no caso de casamento, o direito de aquisição da nacionalidade do marido¹⁰.

A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos abordou questões gerais e específicas de cada país relacionadas com a nacionalidade e a apatridia, através de comunicações e resoluções. Na Resolução 234, a Comissão afirma que o direito a uma nacionalidade está implícito nas disposições do artigo 5º da Carta Africana¹¹ sobre os Direitos Humanos e dos Povos e é essencial para o gozo de outros

⁷ Até 1 de Janeiro de 2014, 08 estados são partes da Convenção sobre a Redução da Apatrídia: Nigéria, Níger, Senegal, Benim, Côte d'Ivoire, Libéria, Guiné, Gambia. Os seguintes Estados prometeram ratificar durante e depois do Evento Ministerial Intergovernamental de Dezembro 2011 em Genebra: Sierra Leone, Guiné, Burkina Faso, Guiné-Bissau, Mali

⁸ Até 1 de Janeiro de 2014, 08 Estados na África Ocidental são partes da Convenção de 1954 sobre o Estatuto de Pessoas Apátridas: Benim, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guiné, Libéria, Nigéria, Gambia, Senegal. Os seguintes Estados prometeram ratificar: Sierra Leone, Níger, Guiné-Bissau, Mali e Togo.

⁹ O Art. 6 prevê "1. Todas as Crianças devem ter o direito, desde a sua nascença, a um nome; 2. Todas as Crianças devem ser registadas imediatamente após a sua nascença; 3. Todas as Crianças devem adquirir uma nacionalidade; 4. Os Estados partes da presente Carta devem assegurar que a legislação da sua Constituição reconhece os princípios Segundo os quais uma criança deve adquirir a nacionalidade do Estado no território do qual ele nasceu, se no momento do nascimento da criança, não lhe foi concedida nacionalidade por qualquer outro Estado de acordo com as suas leis."

¹⁰ Art.6 (g) "uma mulher deve ter o direito de manter a sua nacionalidade ou adquirir a nacionalidade do marido"; art.6 (h) "uma mulher e um homem devem ter os mesmos direitos, no que se refere à nacionalidade dos seus filhos, salvo disposição contrária de uma legislação nacional ou contrária ao interesse de segurança nacional"

¹¹ Artigo 5 "Todos os indivíduos devem ter o direito ao respeito da dignidade da pessoa humana e ao reconhecimento do seu estatuto jurídico. Todas as formas de exploração e degradação do homem, nomeadamente, escravatura, comércio de escravos, tortura, crueldade, castigo e tratamento desumano ou humilhante devem ser proibidas."

direitos e liberdades fundamentais no âmbito da Carta.

A resolução confirma a jurisprudência da Comissão. No caso de John K. Modise¹² a Comissão considera que a falta de nacionalidade do requerente constitui uma negação dos direitos humanos específicos consagrados na Carta¹³. Esta posição é reiterada no caso da Amnistia Internacional vs. Zâmbia.¹⁴ A Comissão decidiu que “forçando (os candidatos) a viverem como apátridas em condições degradantes, o Governo da Gâmbia priva-os da dignidade de um ser humano. Assim, viola o Artigo 5º da Carta, que garante o direito ao respeito inerente à pessoa humana e ao reconhecimento da sua personalidade jurídica”¹⁵.

Ao nível da CEDEAO a lei comunitária não prevê o direito a uma nacionalidade. O direito comunitário não estabelece, contudo, uma cidadania comunitária,¹⁶ um estatuto único que contribui para a integração da população a nível regional e em particular a sua liberdade de movimento e maior protecção.

A cidadania comunitária depende da retenção ou aquisição da nacionalidade de um Estado-membro da CEDEAO. A cidadania comunitária é automaticamente concedida aos indivíduos que sejam nacionais de um Estado da CEDEAO por descendência ou por nascimento no território. A cidadania comunitária não é, no entanto, automática para cidadãos naturalizados; para serem qualificados para tal, eles devem ter residido num Estado-Membro por um período contínuo de 15 anos¹⁷. A cidadania comunitária também pode ser retirada em caso de perda da nacionalidade de um Estado membro da CEDEAO, assentamento permanente num Estado que não seja da CEDEAO ou a aquisição de uma nacionalidade de um Estado que seja da CEDEAO¹⁸.

Os cidadãos da CEDEAO têm direito ao gozo dos direitos estabelecidos na legislação comunitária. A aplicação destes direitos é garantida pelo Tribunal de Justiça da CEDEAO¹⁹, ao qual os cidadãos comunitários podem ter acesso directo. Como a retirada ou a recusa de concessão de uma nacionalidade aos Estados da CEDEAO impede o exercício de uma

¹² John K. Modise v. Botswana, Comunicação No. 97/93(2000)

¹³ Direito à protecção pela lei, respeito da dignidade, liberdade de movimento, direito de deixar e regressar ao seu próprio país, direito de participar no seu governo, direito de acesso aos serviços públicos, direito à propriedade e direito à vida familiar

¹⁴ Amnistia Internacional v. Zâmbia, Comunicação No. 212/98 (1999)

¹⁵ *Ibid*, § 58 da Comunicação

¹⁶ Protocolo A/P.3/5/82 relativo à Definição de Cidadão Comunitário

¹⁷ Ver artigo 1, parágrafo d (ii) do Protocolo relativo à Definição de Cidadão da Comunidade

¹⁸ Artigo 2 do Protocolo relativo à Definição de Cidadão da Comunidade

¹⁹ Protocolo (A/P1/7/91 sobre Tribunal de Justiça da Comunidade

cidadania comunitária, o Tribunal da CEDEAO poderia, em teoria, considerar que as condições de aquisição e perda da nacionalidade se enquadram no âmbito do Direito comunitário²⁰.

3. Causas de Apatrídia

A apatridia na África Ocidental ocorre por uma série de razões, incluindo a discriminação contra grupos específicos ou, mais sistemicamente, lacunas na legislação nacionalidade (3.1), as práticas administrativas que complicam ou obstruem o acesso à documentação (3.2), conflitos de leis entre os estados e outros incidentes relacionados com a migração (3.3), e falha na inclusão de todos os residentes no grupo de cidadãos quando um estado se torna independente, ou quando uma parte do território é anexado a um novo Estado (3.4).

3.1 Legislações sobre Nacionalidade e Apatrídia

A ausência de normas gerais para a atribuição da nacionalidade e as discrepâncias entre as diferentes legislações nacionais constituem uma fonte permanente de apatridia na região.

Muitas leis de nacionalidade, adoptadas nos anos 60, não cumprem integralmente as normas internacionais contemporâneas sobre a prevenção e redução da apatridia, tais como, entre outros, a Convenção de 1961 sobre a Redução da Apatrídia, a Carta Africana de 1990 sobre os Direitos e Bem-estar da Criança, e o Protocolo de 1999 sobre os Direitos das Mulheres. Em particular, as seguintes normas internacionais não se encontram reflectidas e incorporadas de forma adequada na legislação de nacionalidade de vários Estados da região:

3.1.1 Aquisição de Nacionalidade por Crianças Nascidas no Território do Estado.

²⁰ Esta posição foi adoptada pelo Tribunal de Justiça Europeu. Quanto à zona da CEDEAO, a lei da União Europeia não prevê o direito à nacionalidade, mas estabelece uma Cidadania da União. O Tribunal de Justiça Europeu sustenta que tem jurisdição visto que a regulamentação da nacionalidade se enquadra no âmbito da União. Ver Caso C-135/08 Janko Rottmann v Freistaat Bayern [2010] ECR nyp, para 42. “É claro que a situação de um cidadão da União que [...] é confrontado com um decisão de retirada da sua naturalização, aprovada pelas autoridades de um Estado membro, e que o coloca, depois de ter perdido a nacionalidade de um outro Estado membro que ele possuía no princípio, numa posição capaz de lhe causar a perda do estatuto conferido pelo Artigo 17 EC [Artigo 20 TFEU] e os direitos inerentes, cai, por razões da sua natureza e suas consequências, no âmbito da legislação da União Europeia”.

De acordo com os padrões internacionais e regionais, devem ser previstas salvaguardas nas leis nacionais a fim de garantir que as crianças nascidas no território, que de outra forma se tornariam apátridas, sejam concedidas nacionalidade, de preferência automaticamente à nascença, ou pelo menos de acordo com um procedimento de pedido não discricionário.

A grande maioria das leis sobre a nacionalidade na África Ocidental não concordam esta norma, que impede muitas crianças nascidas no território, que de outra forma se tornariam apátridas, adquirirem a nacionalidade do país de nascimento²¹. Alguns países²² permitem que as crianças nascidas no território adquiram a nacionalidade, mas limitá-la à situação de crianças nascidas de pais desconhecidos ou de pais sem nacionalidade. Esta disposição não abrange todas as situações de crianças nascidas no território que se tornariam apátridas se não adquirirem a nacionalidade do país de nascimento. Em particular, tal disposição não constitui uma salvaguarda contra a apatridia para as crianças nascidas de pais estrangeiros que não podem transmitir-lhes a sua nacionalidade, porque, por exemplo, são originários de países *jus soli*²³.

A maioria das leis de nacionalidade restringe a aquisição da nacionalidade às crianças nascidas de pais que também nasceram no território (duplo *jus soli*)²⁴, ou de pais que sejam cidadãos (*jus sanguinis*)²⁵. Esta ausência de salvaguarda é contrária ao art. 1º da Convenção de 1961 e art. 6º da Carta Africana sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança.

Algumas leis estabelecem critérios discriminatórios para a aquisição ou transmissão de nacionalidade. Algumas leis²⁶ restringem a elegibilidade de nacionalidade às crianças com base num critério racial ou étnico. Tais requisitos não são coerentes com a não-discriminação e com a cláusula de

²¹ Salvaguardas adequadas foram encontradas somente em quatro legislações, a saber: Artigo 143 da Legislação de Burkina Faso sobre Nacionalidade; art. 8 (c), (d) Legislação de Cabo Verde sobre Nacionalidade (Lei No. 80/III/90); art 5 (1) (a-d) da Legislação da Guiné-Bissau sobre Nacionalidade e art. 2 do Código de Nacionalidade de Togo.

²² See Art 9 of the Benin Nationality Law.

²³ Direito da terra, que é o princípio da lei da nacionalidade através do qual a cidadania é determinada pelo lugar de nascimento.

²⁴ Leis sobre a Nacionalidade do Níger, Senegal e Sierra Leone.

²⁵ Direito a sangue, que é o princípio da lei de nacionalidade pela qual a cidadania não é determinada pelo lugar de nascimento mas pela existência de um ou ambos os pais que são cidadãos do estado

²⁶ Ver Constituição da República da Libéria, 1986, Artigos 22 e 27. Ver também artigo 2 do Estatuto de Cidadania de Sierra Leone, 1973. Note também que, apesar do Mali não estabelecer discriminação nas leis que aplica às crianças com pais cidadãos, ele prevê tratamento privilegiado às crianças nascidas no Mali de uma mãe ou pai “de origem africana” que também nasceu no país – tratamento não extensivo às crianças cujos pais não são “de origem africana”.

igualdade contida em diversos instrumentos internacionais e regionais, incluindo a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (art.2).

Por outro lado, alguns países têm políticas generosas que permitem aos indivíduos que sempre foram considerados e tratados como cidadãos, de serem oficialmente confirmados como cidadãos sem provas adicionais. Este é o princípio da "posse d'Etat" ou posse de estatuto aparente. Este modo de aquisição está previsto nas legislações sobre nacionalidade de Benin, Togo e Senegal.

3.1.2 Aquisição de Nacionalidade de Crianças Nascidas no Estrangeiro

As normas internacionais estabelecidas no art. 4º da Convenção de 1961 sobre a redução da apatridia prevêm a concessão da nacionalidade às crianças nascidas de um cidadão estrangeiro, que de outra forma se tornariam apátridas.

A maioria dos países do Oeste Africano permite a transmissão da nacionalidade, numa base não discriminatória, a uma criança, se um dos pais for cidadão. A Gâmbia permite que a cidadania seja transmitida apenas para uma geração: como tal, um gambiano nascido fora Gâmbia não poderá transmitir sua nacionalidade aos seus filhos nascidos fora da Gâmbia²⁷. Entre os países mais generosos encontram-se o Gana e Cabo Verde, que prevêm cidadania se um avô é cidadão.

No entanto, algumas leis restringem o poder de transmissão às crianças nascidas no estrangeiro só ao pai²⁸ e pode também impor critérios adicionais (por exemplo) o pai deve também ter nascido no país de origem, ou ter residido no país de origem antes da criança nascer, etc)²⁹. Estas provisões aumentam o risco de apatridia das crianças nascidas de um cidadão estrangeiro. O Benim, Guiné, Mali e Togo permitem a transmissão de nacionalidade pela mãe em circunstâncias limitadas, nomeadamente quando o pai é desconhecido ou apátrida.

²⁷ Artigo 10 da Constituição da República da Gâmbia: “Uma pessoa nascida fora da Gâmbia depois da entrada em vigor da Constituição deverá ser um cidadão da Gâmbia por descendência, se no momento do seu nascimento um dos pais for um cidadão da Gâmbia, senão, em virtude desta secção ou qualquer outra provisão comparável de qualquer outra constituição anterior”.

²⁸ Ver artigo 5 do Estatuto de Cidadania 9173 de Sierra Leone, e Secção 0.1 (Parte III) da Lei sobre Estrangeiros e Nacionalidade da Libéria.

²⁹ Secção 20.1 (Parte III) da Lei sobre Estrangeiros e Nacionalidade da Libéria. “Serão cidadãos da Libéria à nascença (..) b) Uma pessoa nascida fora da Libéria cujo pai (i) nasceu um cidadão da Libéria; (ii) foi um cidadão da Libéria no momento de nascimento de tal criança”.

Os padrões internacionais para a prevenção e redução da apatridia exigem que a lei de concessão da nacionalidade, seja à nascença ou mediante pedido, às crianças nascidas no estrangeiro, quando um dos pais é cidadão, que de outra forma a criança tornar-se-ia apátrida. As leis não devem impor quaisquer critérios adicionais sobre o pai.

3.1.3 Aquisição de Nacionalidade por Crianças Abandonadas

Muitas leis sobre a nacionalidade não concedem nacionalidade às crianças abandonadas, ou limitam-na apenas às crianças recém-nascidas³⁰. O artigo 6º da Carta Africana sobre os Direitos e Bem Estar da Criança, art. 7º da Convenção sobre os Direitos da Criança, e art. 2º da Convenção de 1961 sobre a Redução da Apatridia prevêm que todas as crianças encontradas abandonadas no território são consideradas nacionais. De acordo com as diretrizes do ACNUR³¹, uma nacionalidade no mínimo deve ser concedida a todas as crianças encontradas abandonadas, que ainda não são capazes de comunicarem informações precisas relativas à sua identidade.

A ausência de salvaguardas para as crianças abandonadas é uma importante fonte de apatridia na África Ocidental. A sua incidência deve ser analisada à luz dos recentes conflitos na região. Como resultado desses acontecimentos, um grande número de crianças foram abandonadas ou ficaram órfãos, por não existirem informações disponíveis sobre o lugar de nascimento e sobre os pais³². Na ausência de disposições sobre a nacionalidade das crianças abandonadas, elas tornam-se apátridas.

3.1.4 Igualdade de Tratamento entre Homens e Mulheres em Relação à Transmissão e Aquisição de Nacionalidade

As normas jurídicas contemporâneas estabelecem que as mães e os pais devem ter igual tratamento em termos de transmissão de sua nacionalidade aos seus filhos. Elas derivam do princípio universal da igualdade e da não discriminação, artigo 2º do Protocolo à Carta

³⁰ Côte d'Ivoire, Libéria, Nigéria, Sierra Leone e Togo não têm qualquer disposição para crianças abandonadas.

³¹ Ver Diretrizes sobre Apatridia No. 4: Assegurar Todos os Direitos da Criança de Adquirir uma Nacionalidade ao abrigo dos Artigos 1-4 da Convenção de 1961 sobre a Redução da Apatridia HCR/GS/12/04, 21 Dezembro 2012, § 58

³² A estatística da UNICEF indica cerca de 13 milhões de órfãos na África Ocidental, ver Gerações de Órfãos Africanos, 2003, tabela 2, p51

Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África (cláusula de não-discriminação), art. 9 (1) da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (mulheres e homens estão em pé de igualdade no que respeita à transmissão da nacionalidade aos seus filhos), e art. 1 (3) da Convenção de 1961.

A maioria das leis sobre a nacionalidade da região permite a transmissão da nacionalidade aos filhos de homens e mulheres em fundamentos iguais. A partir da década de 1990, várias legislações na região foram reformadas para garantir esta igualdade. A mais recente reforma sobre a igualdade do género foi promulgada pelo Senegal em Junho de 2013³³.

No entanto, algumas legislações sobre a nacionalidade continuam a fazer discriminações entre homens e mulheres no seu direito de transmitir a nacionalidade aos seus filhos. Alguns limitam a concessão de nacionalidade apenas aos filhos nascidos no estrangeiro, cujo pai é um cidadão³⁴. Alguns restringem a transmissão da nacionalidade pelas mães, mesmo nos casos de nascimento no território³⁵.

Os padrões universais de igualdade também exigem igualdade de tratamento entre homens e mulheres na transmissão de nacionalidade através do casamento. No entanto, algumas legislações prevêm que a mulher estrangeira pode adquirir nacionalidade após o casamento, de uma maneira facilitada enquanto tal opção não está prevista para os homens que se casaram com cidadãos de sexo feminino³⁶. Isto, por si só, não gera situações de apatridia, mas certamente não ajuda a resolvê-las. Além disso, demonstra a desigualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere à aquisição da nacionalidade.

³³ Lei No. 2013-05 sobre modificações da lei No. 61-10 de 7 de Março de 1961 que determina a nacionalidade.

³⁴ Ver legislação sobre nacionalidade na Libéria e Sierra Leone

³⁵ Ver Artigo 7 da Lei de Nacionalidade de Benim. O indivíduo que nasceu no Leste de Daomé de um pai que por sua vez também nasceu [...]; artigo 8: no Leste de Daomé, salvo faculdade de repudiar esta qualidade nos seis meses precedentes à sua maioridade, o indivíduo nascido em Daomé de uma mãe que ali também nasceu; artigo 12: Leste de Daomé: 1º a criança nascida de um pai cidadão de Daomé; 2º a criança nascida de uma mãe cidadã de Daomé quando se desconhece o pai ou se desconhece a sua nacionalidade; artigo 13: Cidadão do Daomé do Leste, salvo a faculdade, se não nascer em Daomé, de repudiar esta qualidade nos seis meses precedentes à sua maioridade. A criança nascida de uma cidadã de Daomé e de um pai de nacionalidade estrangeira (Lei 65-17, 1965). Disposições semelhantes são encontradas na Lei da Cidadania da Guiné, Togo e Mali

³⁶ Ver legislações sobre a nacionalidade de Benim (art.18), Guiné (art.49), Mali (art. 23), Níger (art 14), Nigéria (art.26 (1)(a)), Sierra Leone (art.7), e Togo (art.5).

3.1.5 Salvaguardas Contra a Perda de Nacionalidade

O padrão internacional enunciados no art. 7.1. (a) da Convenção de 1961 prevê que os indivíduos podem renunciar a sua nacionalidade somente quando demonstrarem que possuem ou certamente irão adquirir outra nacionalidade.

Nem todas as leis sobre a nacionalidade na África Ocidental condicionam a renúncia à nacionalidade por posse de, ou garantia de aquisição de outra nacionalidade³⁷.

Algumas legislações solicitam aos supostos cidadãos, como condição do seu pedido de naturalização, a prova de que renunciaram à sua nacionalidade de origem³⁸. Essa prova não é subordinada à concessão da naturalização. Assim, nos casos em que a lei do Estado de origem dos indivíduos em causa lhes permite renunciar a sua nacionalidade pura e simplesmente, e ao mesmo tempo o seu pedido de naturalização é rejeitada, essas pessoas tornam-se apátridas.

Poucas legislações prevêm que, nos casos de mudança de estado civil, uma mulher estrangeira, naturalizada através do casamento, perderia a sua nacionalidade depois do divórcio. Em tal situação, se a mulher não poder readquirir a nacionalidade de origem, ela torna-se apátrida³⁹.

Algumas leis sobre a nacionalidade prevêm a perda da nacionalidade adquirida por naturalização, por razões de residência no estrangeiro⁴⁰. Se é permitido tal perda do direito internacional, as circunstâncias em que ela pode acontecer são limitadas⁴¹.

No entanto, algumas legislações⁴² que prevêm tal perda não cumprem plenamente as normas internacionais e, nomeadamente, com a exigência

³⁷ Burkina Faso (art 186 da lei de nacionalidade), Libéria (art 22.1 da Lei de Nacionalidade), Nigéria (artigo 29 da Constituição) e Togo (art. 23 da lei da nacionalidade) permitem os cidadãos renunciar a sua nacionalidade sem que tenham que demonstrar que possuem outra nacionalidade ou tenham obtido segurança de adquirirem outra nacionalidade.

³⁸ Ver em particular o art. 11 da Lei sobre a Nacionalidade do Togo.

³⁹ Ver a Lei do Togo: artigo 23.3 “perda da nacionalidade togolês (..) a mulher estrangeira separada do seu marido togolês»,

⁴⁰ Artigo 9.3 da Lei de Nacionalidade da Gâmbia; art 21.51 da Lei de Nacionalidade da Libéria; art.18 da Lei da Nacionalidade de Sierra Leone.

⁴¹ Artigo 7(4) da Convenção de 1961 “Uma pessoa naturalizada pode perder a sua nacionalidade por razões de residência no estrangeiro durante um período não inferior a sete anos consecutivos, especificado pela lei do Estado Contratante em causa, se ele não declarar à autoridade competente a sua intenção de preservar a sua nacionalidade».

⁴² A Secção 21.51 da Lei da Nacionalidade Libéria prevê a retirada da nacionalidade "se qualquer pessoa que tenha sido naturalizada deve ir para o país de que ele era um cidadão ou assunto na época

de lapso de tempo estabelecido na Convenção de 1961, ou seja, um mínimo de sete anos de residência no estrangeiro, período em que o indivíduo não entrou em contacto com as autoridades (por exemplo, para renovar um passaporte).

3.1.6 Salvaguardas contra a Privação de Nacionalidade

A Convenção de 1961 estabelece que um Estado contratante não priva uma pessoa de sua nacionalidade, se essa privação o tornar apátrida (artigo 8 ° (1) da Convenção de 1961). No entanto, a Convenção de 1961 enuncia um conjunto limitado de exceções a este princípio no art 8 (3)

- (i) prestou, em desrespeito de uma proibição expressa pelo Estado Contratante, ou continuou a prestar serviços, ou recebeu ou continuou a receber emolumentos de um outro Estado, ou*
- (ii) comportou-se de uma forma gravemente prejudicial aos interesses vitais do Estado.*

Como a privação da nacionalidade, resultando em apatridia viola o direito humano fundamental de uma nacionalidade, qualquer exceção ao princípio tem de ser interpretada de forma estrita, e as exceções estabelecidas na Convenção de 1961 devem ser consideradas como exaustivas.

Algumas leis sobre a nacionalidade, no entanto, estabelecem critérios para a privação da nacionalidade que são mais amplos do que os previstas no direito internacional. Por exemplo, elas permitem a privação da nacionalidade nos casos de crimes comuns, enquanto a Convenção prevê apenas uma situação em que uma pessoa "se comportou de uma forma gravemente prejudicial aos interesses vitais do Estado."⁴³ Outras

em que foi naturalizado e manter residência nesse país por 2 anos, ou ir para qualquer outro país estrangeiro e manter residência nesse país por cinco anos ".

⁴³ O Art 17 (c) da Lei da Nacionalidade de Sierra Leone prevê a privação do estatuto de um cidadão naturalizado, se ele "tiver, no prazo de 7 anos depois de ter-se tornado um cidadão de Serira Leone, sido condenado, em qualquer país, à prisão por um período não inferior a 12 meses por um delito que envolva fraude e desonestidade "; Uma disposição semelhante está prevista no artigo 30 (1) da Constituição da Nigéria. O Artigo 43 (2) do Código de Nacionalidade de Mali prevê que um cidadão naturalizado pode ser privado de sua nacionalidade, dentro de um período de dez anos a partir da data de sua aquisição inicial « se ele foi condenado por crime qualificado e que conduz a uma pena de mais de 5 anos de prisão "; o artigo 29 da Lei de Nacionalidade do Togo, art 189 (4) da Lei de Burkina Faso, e art 54 (4) da Lei de Nacionalidade de Côte d'Ivoire contêm as mesmas disposições; O Art 13 (d) da Lei da Nacionalidade da Gâmbia prevê a privação de nacionalidade, se uma pessoa "tiver nos 7 anos

legislações recorrem à noção superficial de um "acto incompatível com o ser nacional"⁴⁴ ou de forma semelhante a um conceito amplo de deslealdade⁴⁵. Na prática, estas disposições foram raramente aplicadas em todos os países da região. Um baixo limiar para a privação e o amplo poder discricionário concedido por essas leis podem conduzir a uma exclusão tendenciosa e injusta de indivíduos do benefício da nacionalidade⁴⁶ e torná-los apátridas.

Por fim, a privação da nacionalidade nunca deve ser automática, mas deve conter garantias processuais, como a exigência da Convenção de 1961 e devido processo legal. Tal exigência deve incluir pelo menos uma notificação por escrito, o direito a uma audiência justa e um direito de recurso.

3.2 Lacunas no Registro Civil e Documentação de Sistemas e Riscos de Apatrídia

Os sistemas ineficazes de registo e documentação criam um risco importante de apatríada em todos os estados da África Ocidental. Os problemas comuns incluem fracas infraestruturas, falta de conhecimento e educação dos pais sobre a necessidade de registarem os seus filhos, e sistemas deficientes de gestão de dados.

A certidão de nascimento é um instrumento importante senão primordial para o estabelecimento da identidade de um indivíduo. A importância principal desta formalidade encontra-se estabelecida na lei regional, assim como o direito ao registo de nascimento se encontra consagrado na Carta sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança⁴⁷. Por conseguinte, esta falta constitui um obstáculo ao estabelecimento da nacionalidade de um indivíduo.

seguintes à aquisição de nacionalidade (...), sido condenado (...) por uma ofensa que envolva fraude, desonestidade ou depravação moral »,

⁴⁴ Artigo 43 (4) do Código de Nacionalidade do Mali, art 21 da Lei da Nacionalidade do Senegal, art 51 (3) da Lei de Nacionalidade do Benim

⁴⁵ O Art 17 (a) da lei de Sierra Leone prevê que um "(cidadão), que tenha mostrado, por actos ou discurso, desleal para com a República ou o seu Governo"; existe uma disposição semelhante na constituição da Nigéria, ver art 30(2)(a) ,

⁴⁶ "O amplo poder concedido por muitas dessas leis tem sido muitas vezes explorado por governos para impedir os políticos de oposição candidatarem-se a cargos e os críticos de emitirem os seus pareceres". Lei sobre a Cidadania em África, um Estudo Comparativo, Bronwen Manby, Projecto de Governação, Monitorização e Advocacia em África (AfriMAP), Sociedade Aberta, p 83

⁴⁷ Artigo 6 (2) "Todas as crianças devem ser registadas logo após a sua nascença".

O registo de nascimento é teoricamente obrigatório na região. Alguns Estados têm disposições que prevêm multas para os casos de registo tardio de nascimento. Os sistemas jurídicos e administrativos prevêm registos tardios de nascimento; eles incluem geralmente o recurso aos procedimentos judiciais, e requisitos de provas suplementares (e.g., uso de dois ou mais testemunhas, para além de prova documental). Apesar destas políticas, as taxas de registo de nascimento continuam baixas em todos os países da África Ocidental. Elas são particularmente baixas nas áreas rurais onde geralmente não existem disposições que contemplam os casos de populações nómadas ou populações que residem em zonas remotas.

A maioria dos registos não é informatizada. Os registos são feitos manualmente e arquivados em papel. As condições de conservação nem sempre são adequadas e podem levar à destruição dos registos ao longo do tempo⁴⁸. Em alguns casos, os registos de estado civil foram destruídos durante as guerras e crises que afectaram certos países na região.

Esses conflitos, para dizer no mínimo, impediram seriamente registos de nascimento⁴⁹. O funcionamento deficiente dos serviços públicos nos momentos de conflito impediu que as crianças fossem registadas, o que fez com que a taxa de registo de nascimento tivesse baixado drasticamente. Da mesma forma, as populações em exílio não registaram sistematicamente os nascimentos nos países de asilo⁵⁰. Por exemplo, as crianças nascidas de refugiados marfinenses em exílio na Libéria não foram tipicamente registadas à nascença. Elas enfrentam problemas quando regressam ao seu país de nacionalidade, por falta de documentos que provem a sua identidade e desta forma adquirem a nacionalidade dos seus pais por *jus sanguinis*. A Costa de Marfim possui mecanismos para registos tardios de nascimento, mas só são aplicados aos nascimentos que acontecem no seu território.

Como se explica atrás, a lei da nacionalidade da maioria dos países na África Ocidental baseia-se no princípio de *jus sanguinis*, muito poucos no princípio de duplo *jus soli*. Uma certidão de nascimento que prove o nascimento no território e filiação é essencial para a prova da identidade e nacionalidade de um indivíduo. Muitas vezes uma certidão de nascimento

⁴⁸ Os registos podem ser destruídos por formigas, ratos, humidade, etc.

⁴⁹ No Côte d'Ivoire por exemplo, a taxa de registo de nascimento baixou de 20 pontos durante o período de conflito e é actualmente cerca de 50%. Na Libéria, a taxa de registo era no fim de 2013 cerca de 4%.

⁵⁰ De acordo com os dados de referência do ACNUR de Prioridades Estratégicas Globais

- Em 103 áreas rurais, foram emitidos certidões de nascimento somente a 46% dos recém-nascidos
- Em 49 áreas urbanas, foram emitidos certidões de nascimento somente a 49% de recém-nascidos.

não será suficiente *por si só* para estabelecer a nacionalidade. Nos casos de países *jus sanguinis*, a administração precisará de uma certidão de nascimento ou outro documento que prove a nacionalidade do pai com quem foi estabelecida a filiação. Se os pais nunca foram registados à nascença, e por conseguinte nunca tiveram oficialmente um documento de nacionalidade, ou quando os registos de tais documentos foram destruídos, os indivíduos em causa enfrentarão graves problemas ao tentarem estabelecer a sua nacionalidade.

Em conclusão, como o actual sistema de registo civil não funciona correctamente, muitas pessoas na África Ocidental estão impedidas de provar a sua nacionalidade, porque não têm documentos de estado civil necessários para estabelecer a sua descendência e / ou seu local de nascimento. Como tal, elas enfrentam um risco grave de apatridia, e na sua vida do dia-a-dia muitas vezes enfrentam o mesmo dilema como apátridas *de jure*.

3.3 Migração e Risco de Apatridia

A África Ocidental sempre foi uma região propensa à intensa migração dentro e para a região. Com base em dados fornecidos pela Organização Internacional de Migração, cerca de nove a dez migrantes residem na região da África Ocidental⁵¹. Este número reflete apenas o número de migrantes legais. O número total de pessoas em movimento pode ser muito superior a dez milhões ou mais com estatuto oficial.

A migração representa um risco de apatridia quando os migrantes rompem a sua ligação com os seus países de origem. Pode ser uma ruptura factual e prático, em que os migrantes perdem todos os registos e provas de sua nacionalidade, seu vínculo jurídico com o país de origem. Ou pode ser uma ruptura, em virtude da lei do país de origem, quando se prevê a privação da nacionalidade por razões de residência no exterior.

Muitos migrantes se instalaram como refugiados ou trabalhadores migrantes durante longos anos fora do seu país de origem. No processo de migração ou deslocação forçada, eles podem perder os seus documentos ou os mesmos serem destruídos. Não ter provas da sua ligação com o país coloca-os em risco de apatridia. Este risco é agravado pela destruição de registos de estado civil no país de origem, e pela duração da sua deslocação. Isso é ilustrado pela situação dos refugiados da Sierra Leone e Libéria. Depois da invocação de uma cláusula de

⁵¹ ver www.oim.int

cessação, eles voltaram para os seus respectivos países para a proteção nacional. Neste processo, eles enfrentam dificuldades em estabelecer a sua nacionalidade, por simples falta de prova documental. A situação é muitas vezes complexa visto que muitos partiram do seu país de origem durante a infância, deixaram de falar vulgarmente (ou em alguns casos, mesmo nada) a língua do seu país de sua juventude, e não possuem também qualquer lembrança dos seus locais de origem.

Algumas leis sobre a nacionalidade na região, ou seja, os de Gâmbia, Libéria, Nigéria e Sierra Leone, prevêm a privação da nacionalidade por razões de residência no estrangeiro, e em circunstâncias específicas. Em alguns casos, existem procedimentos para a preservação da nacionalidade depois da emigração - por exemplo, através da inscrição na embaixada do país de nacionalidade situada no novo país de residência. Contudo, os migrantes nem sempre conhecem esses requisitos legais, e pode muito bem haver situações em que não existe representação consular disponível no país de migração interna.

O conflito de leis é uma importante fonte de apatridia na África Ocidental. Com o aumento da migração, trazendo em sua esteira o aumento de casamentos mistos entre cidadãos dos dois estados e nascimentos em países que não sejam os da origem de um ou até mesmo de qualquer um dos pais, os indivíduos são confrontados com requisitos legais e processuais complexos para estabelecerem a sua nacionalidade. Mais criticamente, alguns indivíduos, pela operação do conflito de leis, caem através das lacunas entre as leis de cidadania, e tornam-se apátridas. Por exemplo, as crianças cujos pais são nacionais de um país *jus soli* tornam-se apátridas se tiverem nascido num país *jus sanguinis*. Isto poderia aplicar-se, por exemplo, à situação de uma criança nascida no exterior, em muitos países da região de uma mãe liberiana e de um pai desconhecido ou um pai sem nacionalidade (este país é usado como exemplo, visto que passou por grandes emigrações na década de 1990 e 2000, seguido de grandes retornos de populações). As legislações da Libéria não prevêm a transmissão de nacionalidade da mãe para filho nascido no exterior, enquanto a esmagadora maioria dos Estados na região não permitem a aquisição de nacionalidade por *jus soli*.

3.4. Falta de Nacionalidade como resultado da sucessão de Estados

A sucessão de Estados e as disputas fronteiriças em toda a África Ocidental, e em todo o continente africano, são na sua maioria um legado da descolonização. A atribuição da nacionalidade e a administração de

um território estão intrinsecamente associadas à soberania do Estado. Como tal, esses dois estatutos cruzam-se de perto, e uma mudança de administração num território ou uma disputa por um território, é susceptível de afectar o estatuto de nacionalidade da população residente.

A sucessão de Estados acontece quando um Estado é substituído por dois ou mais Estados, quando parte de um Estado se separa para formar um novo Estado, quando o território é transferido de um Estado para outro, ou quando dois ou mais Estados se unem para formar um novo Estado. A sucessão de Estados pode criar populações apátridas quando os indivíduos falham ou não são capazes de garantir a cidadania nos Estados sucessores. Porque a sucessão de Estados surge frequentemente devido a diferenças políticas ou outras entre populações dentro do Estado original, a apatridia consequente é muitas vezes também relacionada com discriminação.

A sucessão de Estados é um fenómeno frequente relevante para a geopolítica da região. Ela começou com o processo de descolonização e a criação de novos Estados independentes. A maioria dos cidadãos do Estado predecessor (um território sob a administração colonial) adquiriu a cidadania de um Estado sucessor, normalmente o Estado que adquiriu a soberania do território onde viviam. Alguns estados têm introduzido medidas de transição, para evitar a apatridia⁵². No entanto, esta não era uma prática generalizada na região; além disso, alguns estados recém-independentes, por vezes, estabeleceram critérios de nacionalidade que excluíram certos indivíduos ou grupos, por exemplo, por razões de não terem nascido no território ou por não serem autóctones⁵³.

Os casos de sucessão de Estados não foram limitados ao período imediatamente posterior à descolonização. Há exemplos mais recentes de sucessão estadual que resultam de disputas sobre a delimitação das

⁵² Lei n° 61-70 de 7 de Março de 1961 que deterrmia a nacionalidade senegalesa

Artigo 28 : Pode optar por nacionalidade senegalesa:

1°) Qualquer pessoa originária de qualquer um dos Estados dos ex-grupos de territórios da África Ocidental Francesa e África Equatorial Francesa, do Togo, dos Camarões e de Madagáscar, na data de entrada em vigor da presente lei, tem a sua residência habitual no Senegal (Lei de 07 de Março de 1961).

⁵³ Código da Nacionalidade Marfinence, Lei n° 61-415 de 14 de Dezembro de 1961

Artigo 105 (...) as pessoas que têm a sua residência habitual no Côte d'Ivoire antes de 7 de Agosto de 1960 podem ser naturalizados sem condições de estadia, se formularem seu pedido no prazo de um ano a contar da entrada em vigor do presente código. (...). Artigo 106 « As pessoas que tenham estabelecido o seu domicílio no Côte d'Ivoire antes de 7 de Agosto de 1960 e que não adquiriram a nacionalidade marfinense, seja de pleno direito, ou voluntariamente, conservam, contudo, a título pessoal, todos os direitos adquiridos de que beneficiam antes dessa data, à excepção dos direitos de eleitorado e de elegibilidade às assembleias políticas ».

fronteiras, ou soberania sobre parte de um território⁵⁴. Vários desses flitos foram levados ao Tribunal Internacional de Justiça (ICJ)⁵⁵. Nas suas decisões, o Tribunal nunca aborda a atribuição da nacionalidade das populações em causa. No entanto, ele solicita aos Estados para preservarem o seu bem-estar e interesse⁵⁶. Actualmente, o ACNUR carece de dados e relatórios para avaliar o exercício do direito à nacionalidade pelas populações envolvidas, ou para concluir se as instâncias contemporâneas de sucessão estadual na região originaram apatridia.

Não existe qualquer instrumento jurídico a nível continental e internacional que forneça garantias em caso de sucessão de Estados, à excepção do artigo 10º da Convenção de 1961⁵⁷. No entanto, nos casos de separação de uma parte do território, que é o tipo de sucessão contemporâneo ilustrado no parágrafo anterior, a orientação pode ser encontrada no Projeto de Artigos sobre Sucessão promulgado pela Comissão de Direito Internacional⁵⁸. O Projecto de Artigos prevê que “as pessoas em causa que têm a sua residência habitual no território afectado pelos estados sucessores são presumidas de adquirirem a nacionalidade do Estado sucessor na data de tal sucessão ”⁵⁹. O Estado sucessor deve promulgar legislação de nacionalidade de forma a prever medidas que

⁵⁴ O princípio de respeito das fronteiras existentes no momento da independência foi adoptado pela Organização de Unidade Africano (OUA), na sua Resolução AHG / Res. 16 (I), em 1964, na primeira sessão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo africanos, realizada em Cairo, Egipto (doravante, a "Resolução do Cairo") e, mais tarde consagrada no artigo 4 (b) do Acto Constitutivo da União Africana (UA).

⁵⁵ Processo sobre um litígio de fronteira entre Burkina Faso e Mali, Ordem de 10 de Janeiro de 1986; Processo sobre a fronteira terrestre e marítima entre os Camarões e a Nigéria, acórdão de 10 de Outubro de 2002; Processo sobre um litígio de fronteira (Benim/Níger), Acórdão de 12 de Julho de 2005; Processo sobre litígio de fronteira entre Burkina Faso e Níger, Acórdão de 16 de Abril de 2013.

⁵⁶ «As Partes comprometem-se a preservar a paz, a segurança e a tranquilidade no seio das populações dos dois Estados. » Processo relativo ao litígio de fronteira (Benim/Níger), Acórdão de 12 de Julho de 2005. « As Partes comprometem-se a manter a paz, segurança e tranquilidade entre as populações dos dois Estados na região fronteiriça”, “O Tribunal expressa seu desejo de que cada uma das Partes, no exercício de sua autoridade sobre a parte do território sob a sua soberania, deve ter em devida conta as necessidades das populações envolvidas, em particular as das populações nómades ou seminómades, e à necessidade de superar as dificuldades que possam surgir para as mesmas por causa da fronteira ". Parágrafo 112. Processo sobre o litígio de fronteira entre Burkina Faso e Níger, acórdão de 16 de Abril de 2013

⁵⁷ Artigo 10

1. Qualquer tratado entre os Estados Contratantes que prevê a transferência de território deve incluir disposições destinadas a assegurar que nenhuma pessoa deve tornar-se apátrida como resultado da transferência. Um Estado Contratante envidará seus melhores esforços para assegurar que qualquer tratado firmado com um Estado que não é parte na presente Convenção, inclui essas disposições.

2. Na ausência de tais disposições de um Estado Contratante para o qual o território é transferido, ou que de outra forma adquire o território, deve confere a sua nacionalidade a essas pessoas que, de outra forma, tornam-se apátridas como resultado da transferência ou aquisição.

⁵⁸ Projecto de Artigos sobre nacionalidade das pessoas singulares em relação à sucessão de Estados, de 1999. Adotado pela ILC em sua 55ª sessão de e submetido à Assembleia Geral

⁵⁹ Artigo 5 do Projecto de Artigos

assegurem que a população em causa exerça a sua escolha de nacionalidade, desde que a sua escolha não os coloque em situação de apátridas. Uma medida convencional que os Estados podem prever na sua legislação é o direito de opção. No entanto, nos casos de separação de parte de um território, que é o tipo de sucessão contemporâneo ilustrado no parágrafo anterior, podem ser encontradas orientações no Projeto de Artigos sobre a Sucessão, promulgado pela Comissão de Direito Internacional. Os projectos de artigos estabelecem que "presume-se que os interessados tenham a sua residência habitual no território afectado pelo Estado sucessor para adquirirem a nacionalidade do Estado sucessor na data dessa sucessão." O Estado sucessor promulgará a legislação da nacionalidade para fornecer medidas que assegurem que a população em causa exerça a sua escolha de nacionalidade, desde que essa escolha não os torne apátridas. Uma medida comum que os Estados-Membros podem prever na sua legislação um direito de opção.⁶⁰

4. Consequências da Apatríada

A população dose apátridas estende-se por toda a região, mas a grande maioria está localizada no Côte d'Ivoire⁶¹. Outros grupos incluem ex-refugiados e migrantes presos aos quais foi recusada a confirmação da nacionalidade pelo seu país de origem, e outros grupos que foram privados de sua nacionalidade.

A população em risco de apatridia, muitas vezes enfrenta a mesma situação que caracteriza juridicamente os apátridas. Os factores de risco de apatridia na Região são muitos e afectam todos os países. As populações sem certidões de nascimento, as crianças abandonadas e os migrantes presos sem documentos constituem alguns dos principais grupos de pessoas em risco elevado de apatridia.

4.1 Apatríada, uma Questão Contemporânea Relevante

As mudanças contemporâneas na África Ocidental têm uma influência sobre as pessoas apátridas ou em risco de apatríada. Essas mudanças são caracterizadas por uma interação cada vez maior, se não constante, entre as pessoas e a administração. O acesso a alguns serviços dentro de uma comunidade, onde um indivíduo é conhecido como um membro, não

⁶⁰ Artigo 6 do Projecto de Artigos

⁶¹ Note-se que o Côte d'Ivoire é o único país da África Ocidental que fornece estatística sobre a população apátrida no seu território. Na ausência de estudos e mapas noutros países, o ACNUR ainda não está à medida de fornecer estatísticas complementares sobre as populações apátridas na África Ocidental.

requer sistematicamente provas de identidade. Mas como os Estados estão em constante modernização e a sua administração é mais organizada, extensiva e formal, os indivíduos são cada vez mais obrigados a identificarem-se de forma adequada, de forma a participarem na vida social e beneficiarem de serviços; neste contexto, as pessoas apátridas estão cada vez mais conscientes do seu estatuto deficiente.

Na mesma linha, a travessia de fronteiras nem sempre exige a apresentação de documentos formais na África Ocidental, especialmente para as populações que residem em áreas fronteiriças. Com o aumento da ameaça do terrorismo, no entanto, os Estados acham que é cada vez mais conveniente ou necessário reforçar as suas fronteiras e intensificar o controlo sobre os estrangeiros, ao mesmo tempo que vela para identificar e documentar a população no seu território. O resultado é que as pessoas devem estar cada vez mais preparadas para produzir documentos de identificação quando requeridos. Na verdade, é geralmente durante o pedido de documentação que uma pessoa se apercebe que a sua ligação com o país não pode ser comprovada, ou não está legalmente fundamentada e, portanto, não pode ser traduzida em nacionalidade.

4.2 Apátridia e Direitos Humanos

A decisão da Comissão Africana no caso *Modize vs Botswana*⁶² ilustra o impacto da apátridia sobre vidas humanas. A Comissão considerou que a privação da nacionalidade que gerou a situação de apátrida do requerente, resultou numa violação de vários direitos fundamentais, incluindo o direito à protecção da lei, o respeito da dignidade da pessoa, a liberdade de circulação, o direito de sair e regressar ao seu próprio país, o direito de participar no seu governo, o direito de acesso a serviços públicos, direito de propriedade e direito a uma vida familiar.

Os abusos dos direitos enumerados pela Comissão são verificados entre a população apátrida residente na África Ocidental. As pessoas apátridas que residem em áreas de pós-conflito enfrentam dificuldades de se deslocarem livremente dentro dos seus próprios países, porque, na ausência de documentação, não podem passar nos postos de controlo. A incapacidade de se deslocarem livremente afecta tremendamente o gozo de outros direitos, incluindo o direito à educação, saúde, trabalho, etc. Como já se explicou, as pessoas em risco de apátridia enfrentam frequentemente na prática os mesmos obstáculos como acontece com os apátridas. Em muitos países da região, uma criança que não possui

⁶² John K. Modise v. Botswana, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. No. 97/93 (2000).

certidão de nascimento não poderá entrar na escola, enquanto uma criança sem certidão de nacionalidade (ou prova equivalente de nacionalidade) não poderá fazer exames escolares, nem obter bolsas de estudo. Além disso, alguns países na região oferecem serviços gratuitos de saúde para crianças com menos de uma determinada idade. As que não possuem qualquer certidão de nascimento podem não ter acesso a este serviço, uma vez que não podem provar a sua idade⁶³.

Os migrantes apátridas são particularmente vulneráveis aos abusos de todas as formas. A organização de toda a vida jurídica e económica do indivíduo residente num país estrangeiro, provisoriamente nas melhores das circunstâncias, depende da sua posse de uma nacionalidade. As pessoas apátridas, residentes num país que não seja o da sua nacionalidade nacional ou perdida há muito tempo, enfrentam constantemente o risco de deportação e prisão.

No contexto migratório da África Ocidental, um número não desprezível de migrantes foram identificados como apátridas ou com nacionalidade indeterminada. Só que como esses indivíduos caíram dentro da competência do ACNUR e da OIM, foram detectadas questões relacionadas com o seu estatuto de pessoa apátrida⁶⁴. Nenhuma das pessoas funcionalmente identificadas apátridas possui um estatuto legalmente reconhecido de pessoa apátrida. Isto explica-se pelo fato de que nenhuma das leis migratórias nacionais prevê um estatuto migratório para os apátridas. Sem qualquer estatuto jurídico definido e sem protecção, as pessoas apátridas são invisíveis em termos legais e enfrentam grandes dificuldades muitas vezes intransponíveis, como a detenção por tempo indeterminado ou uma série de expulsões.

4.3 Apátrida e Riscos de Segurança

As consequências da apátrida são claramente desastrosas para o gozo dos direitos dos indivíduos e para o próprio desenvolvimento dos indivíduos. É importante reconhecer, contudo, que as consequências são igualmente graves para um país e uma região. Na ausência de procedimentos transparentes para evitar a apátrida, podem surgir litígios entre Estados

⁶³ “N.K, um Pescador cuida dos seus filhos (...). No ano passado, ele toma o seu filho de 4 anos, também chamado Nicholas, ao hospital público para ser tratado de malária, uma doença que pode ser fatal. Os hospitais públicos são livres de encargos para crianças menos de cinco anos, ele diz, mas a sua família, como muitas outras, tiveram que voltar porque não puderam provar a idade de Nicholas. Ele não tinha certidão de nascimento. (...) ver <http://www.voanews.com/content/unicef-say-at-least-60-percent-of-nigerian-children-undocumented/1831507.html>

⁶⁴ Eles eram refugiados ou antigos refugiados sob mandato do ACNUR, ou migrantes sob mandato de IOM. Deve haver mais migrantes que, por não caírem no mandato do ACNUR e IOM, ainda não foram identificados como apátridas.

sobre a questão de se saber se indivíduos ou populações específicas são cidadãos. Da mesma forma, podem surgir tensões em que as populações apátridas não beneficiam de normas mínimas de tratamento, o que, por sua vez, podem gerar instabilidade e deslocação. Alguns dos conflitos contemporâneos no continente resultam directamente da privação dos direitos da nacionalidade. No Côte d'Ivoire, por exemplo, as crises de 2010-2011 pós-eleitorais foram parcialmente causadas pela falta de direitos de cidadania.

Além disso, quando os Estados não conseguem tomar medidas adequadas para integrar os apátridas, ou sanear o seu estatuto, isto torna as pessoas apátridas particularmente vulneráveis à exploração por parte de grupos e organizações criminosos, e aumenta o risco de tráfico, o perigo da radicalização e condições conducentes a toda uma gama de actividades ilegais.

5. Solutions

"A melhoria do estatuto do apátrida é apenas uma solução temporária projetada para atenuar os males resultantes da apatridia. A eliminação da apatridia, ao contrário, teria a vantagem de abolir o próprio mal, e é, portanto, o objetivo final⁶⁵."

Como a apatridia é um grande fenómeno com consequências graves para o gozo dos direitos humanos, o desenvolvimento do Estado e a estabilidade, é urgentemente necessário, tanto por cânones da humanidade e de interesse geral, encontrar soluções tanto para proteger os apátridas como para erradicar as origens da apatridia.

De acordo com a conclusão do Comitê Executivo No. 106⁶⁶, o ACNUR promove uma abordagem multi-parceria baseada numa estratégia de quatro vertentes, ou seja, identificação, prevenção, redução e protecção.

Até o momento, os Estados da região não adoptaram estratégias concretas para identificar as pessoas que vivem no seu território que nunca adquiriram a nacionalidade. No entanto algumas equipas multifuncionais foram estabelecidas, como no Benim e Sierra Leone, onde os actores

⁶⁵ Um estudo sobre a Apatridias, United Nations, New York, 1949, E/1112;E/1112/Add.1

⁶⁶ Conclusão sobre Identificação, Prevenção e Redução da Apatridia e Protecção de Pessoas Apátridas No. 106 (LVII) – 2006, 6 de Outubro de 2006

tradicionais e não tradicionais já começaram a desenvolver estratégias globais de longo prazo⁶⁷.

O ponto de partida de uma estratégia inclui a identificação das fontes de apatridia, bem como dos grupos de populações sem estado. Sem informação quantificada e qualitativa sobre os factores de apatridia e os dados demográficos de apátridas num país, o planeamento para a protecção dos apátridas e redução da apatridia constitui um desafio.

Até o momento, nenhum dos Estados da região tem avaliado a dimensão dos problemas e perfilado as populações afectadas. No entanto, Benim prometeu realizar um estudo sociológico⁶⁸, enquanto a Costa do Marfim está em processo de colecta de informações sobre as pessoas sem nacionalidade através de seu recenseamento de toda a nação.

Os recenseamentos nacionais de população realmente oferecem uma oportunidade única para os estados para capturar informações sobre apatridia. No entanto, à excepção do Côte d'Ivoire, nenhum dos Estados da região tem projetado o seu censo nacional, a fim de colectar informações sobre os apátridas. Os Estados também devem aproveitar a oportunidade de inquéritos à população, sejam eles realizados pelo próprio Estado ou pelos seus parceiros, para promover a inclusão de questões específicas nos questionários de pesquisa que permitam a identificação dos apátridas e obter dados socioeconómicos.

A prioridade mais urgente de uma estratégia é secar as fontes de apatridia. Onde as causas da apatridia se relacionam com as disposições constitucionais ou legislação nacionalidade (como é o caso em vários países da África Ocidental), a prevenção da apatridia inclui uma revisão do quadro jurídico e, eventualmente, a sua reforma.

Um instrumento essencial para garantir que o quadro jurídico aborda a apatridia eficientemente consiste na Convenção de 1961. Este instrumento fornece as bases legais para abordar as causas da apatridia, que não tenham sido abordadas em qualquer outro tratado internacional e regional até o momento. A Convenção de 1961 está prestes a prevenir a apatridia e, assim, reduzi-la ao longo do tempo (por atrito, por assim dizer). A Convenção estabelece salvaguardas claras contra a apatridia,

⁶⁷ Em Benim, o grupo de trabalho sobre a apatridia é composto por UNHCR, UNICEF, Sociedade Civil, Ministério do Interior, Comité de Refugiados e jornalistas.

⁶⁸ Compromisso formulado durante a reunião interministerial de 2011 em Genebra, realizada durante a comemoração do 55º Aniversário da Convenção de 1961 sobre a Redução da Apatridia.

que os Estados-Membros devem traduzir em suas legislações de nacionalidade.

Podem ser encontrados exemplos positivos nas reformas legislativas recentes. Em 2013, no Senegal a legislação foi alterada de modo a incluir salvaguardas contra a apatridia; nomeadamente, a nova lei permite que as mulheres transmitam a sua nacionalidade aos filhos, e os critérios para a privação da nacionalidade tornaram-se mais rigorosos⁶⁹.

Além disso, a apatridia na África Ocidental muitas vezes resulta de obstáculos administrativos para a aquisição ou a confirmação da nacionalidade e da emissão de documentos relevantes que comprovem o estatuto legal das pessoas. O Registro Civil, não pode ser considerado isto muitas vezes, é uma medida fundamental para prevenir e reduzir as situações que levam a apatridia ou o risco de apatridia na região. Assim, é de importância capital que uma estratégia abrangente inclua medidas para assegurar que cada indivíduo tem acesso livre a uma certidão de nascimento. Na África Ocidental, ainda há muito fazer em termos de acções concretas no registo de nascimento universal. Além disso, os Estados devem garantir que eles estabelecem procedimentos acessíveis para a emissão de todas as outras formas de documentação necessárias, para crianças e adultos.

Os apátridas não gozam de uma gama de direitos humanos e são impedidos de participar plenamente na sociedade. A Convenção de 1954 relativa ao Estatuto dos Apátridas ("Convenção de 1954") aborda essa marginalização, concedendo aos apátridas localizados em seus Estados contratantes um conjunto de direitos, uma base da dignidade humana, ligada a normas internacionais convencionais, em vez de a partir de lei municipal, ao mesmo tempo, impondo a tais populações certas obrigações correlativas ao Estado anfitrião. Na busca de soluções permanentes para os apátridas é, no entanto, importante distinguir aqueles que são apátridas nos seus próprios países de outros grupos de apátridas.

Quando *in situ*⁷⁰ os apátridas são identificados no seu território de origem, os Estados interessados têm a responsabilidade de encontrar soluções adequadas para eles. Tais ligações profundas das pessoas com os Estados em questão, muitas vezes acompanhado por uma ausência de

⁶⁹ Ver Lei no 2013-05 sobre as modificações da Lei no 61-10 de 7 de Março de 1961 que determina a nacionalidade

⁷⁰ Certas pessoas apátridas podem ser consideradas estarem no seu "próprio país" no sentido previsto pelo Artigo 12(4) do ICCPR. Tais pessoas incluem os indivíduos que são residents habituais a longo prazo de um Estado que é muitas vezes o seu país de nascimento.

laços com outros países, impõem imperativos - tanto políticos e morais - aos governos para facilitar a sua plena integração na sociedade. Os Estados-Membros devem ter por objectivo reduzir o número de apátridas existentes, dando-lhes a nacionalidade ou restaurá-la para eles, e integrá-los em sua vida nacional. Um exemplo positivo pode ser encontrado numa reforma legislativa recente no Côte d'Ivoire. Em setembro de 2013, o Parlamento aprovou uma lei que permite que um grande grupo da população residente adquira a nacionalidade através de procedimentos facilitados e rápidos⁷¹. Entre os beneficiários, muitos são apátridas, como resultado do efeito combinado da sucessão estadual e lacunas na legislação nacionalidade.

Outros apátridas, que não estão no seu país de origem, muitas vezes não podem exercer o seu direito de retorno ao país, porém bem fundamentado que possa, teoricamente, ser no direito internacional e / ou municipal, devido a uma simples falta de nacionalidade efectiva, demonstrável. Na ausência de qualquer forma de estatuto reconhecido ou legal, eles estão perpetuamente sob ameaça de exploração, detenção e expulsão. A solução adequada para este grupo de apátridas encontra-se na Convenção de 1954 relativa ao Estatuto dos Apátridas ("Convenção de 1954"). Este instrumento prevê um estatuto reconhecido internacionalmente de apátrida, e estabelece a obrigação de documentar essas pessoas e conceder-lhes um conjunto de direitos. As suas disposições, juntamente com as normas do direito internacional dos direitos humanos, estabelecem os direitos mínimos e as obrigações das pessoas apátridas nos Estados Contratantes da Convenção de 1954. Na África Ocidental, as pessoas apátridas são particularmente marginalizadas como até o momento não existem mecanismos para identificá-las e protegê-las, inclusive nos países que são signatários da Convenção de 1954. Ainda estão para ser discutidas normas legais nacionais para a criação de procedimentos nacionais para a determinação do estatuto dos apátridas.

Finalmente, uma estratégia abrangente para lidar com a apatridia deve incluir elementos de informação pública, sensibilização e assistência jurídica. Apesar de ser generalizada, a apatridia é subnotificada e mal compreendida pelos actores estatais, instituições da sociedade civil e do público em geral. Na tentativa de resolver o problema - intrínseco ao carácter das populações apátridas como pessoas existentes nas sombras - o ACNUR, em colaboração com diversas instituições interessadas (governo, instituições governamentais e não-governamentais) envolveu-

⁷¹ Loi no 2013-653 du 13 septembre 2013 portant dispositions particulières en matière d'acquisition de la nationalité par déclaration

se numa série de actividades de sensibilização. A nível governamental, um desenvolvimento positivo é ilustrado pelo Côte d'Ivoire, onde as autoridades têm desenvolvido um grande espectro de actividades de informação pública, a fim de chegar a todos os segmentos da população, incluindo aqueles que vivem em áreas remotas e os que são analfabetos. A sua estratégia de comunicação é baseada numa ampla gama de pontos de venda, incluindo jornais, rádio, TV, folhetos e reuniões com os anciãos da aldeia.

6. Conclusão

ACNUR reitera o seu empenhamento contínuo e sua disponibilidade para fornecer aos Estados da CEDEAO briefings regulares sobre questões de apatridia, auxiliá-los na elaboração de estratégias para reduzir a apatridia e proporcionar-lhes apoio técnico, quando necessário.

ACNUR

Abril 2014

Matriz comparativa sobre os instrumentos-chave relacionados com os direitos humanos e os apátridas na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)

País	Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos 1981	Convenção relativa ao Estatuto de Pessoas Apátridas (1954)	Convenção sobre a Redução da Apatrídia (1961)
 BENIN	20 Janeiro 1986 (ratificada)	8 Dezembro 2011 (adesão)	8 Dezembro 2011 (adesão)
 BURKINA FASO	6 Julho 1984 (ratificada)	1 Maio 2012 (adesão)	-
 CABO VERDE	2 Junho 1987 (ratificada)	-	-
 COSTA DE MARFIM	6 Janeiro 1992 (ratificada)	3 Outubro 2013 (adesão)	3 Outubro 2013 (adesão)
 GÂMBIA	8 Junho 1983 (ratificada)	1 Julho 2014 (adesão)	1 Julho 2014 (adesão)
 GHANA	24 Janeiro 1989 (ratificada)		
 GUINÉ-BISSAU	4 Dezembro 1985 (ratificada)	-	-
 GUINÉ	16 Fevereiro 1982 (ratificada)	21 Março 1962 (adesão)	17 Julho 2014 (adesão)
 LIBÉRIA	4 Agosto 1982 (ratificada)	11 Setembro 1964 (adesão)	22 Setembro 2004 (adesão)
 MALI	21 Dezembro 1981 (ratificada)	-	-
 NÍGER	15 Julho 1986 (ratificada)	7 Novembro 2014 (adesão)	17 Junho 1985 (adesão)
 NIGÉRIA	22 June 1983 (ratificada)	20 Setembro 2011 (adesão)	20 Setembro 2011 (adesão)
 SENEGAL	15 Junho 1982 (ratificada)	21 Setembro 2005 (adesão)	21 Setembro 2005 (adesão)
 SIERRA LEONE	21 Setembro 1983 (ratificada)	-	-
 TOGO	5 Novembro 1982 (ratificada)	-	-

©

Cover

G.Constantine

Back cover

H.Caux/UNHCR



**www.unhcr.org/statelessness
www.refworld.org/statelessness
issuu.com/UNHCRinWestAfrica**



kora.unhcr.org



**[@StatelessWA](https://twitter.com/StatelessWA)
[# Statelessness](https://twitter.com/StatelessWA)
[# Stateless](https://twitter.com/StatelessWA)**



statelessnessinfo@unhcr.org

