

UNICEF
Centro de Estudos Innocenti

Insight Innocenti **REGISTO DE NASCIMENTO E CONFLITOS ARMADOS**

Para todas as crianças
Saúde, Educação, Igualdade, Protecção

unicef 

REGISTO DE NASCIMENTO E CONFLITOS ARMADOS

Agradecimentos

Esta investigação foi levada a cabo pelo Centro de Estudos Innocenti da UNICEF por Saudamini Siegrist e Michael O'Flaherty, sob a supervisão de Marta Santos Pais. Mizuho Okimoto assegurou um inestimável auxílio.

Recebemos diversos comentários e ajuda de muitos outros colegas do Centro de Estudos Innocenti da UNICEF, entre os quais Clemencia Aramburu, Susan Bissell, Agatha Ciancarelli, Clarice da Silva e Paula, Joana Daniel, Jane Foy, Laura Martinez, Michael Miller, Francesca Moneti, Zaved Mahmood, Andrea Rossi e Chiara Tagliani. Claire Akehurst deu um apoio administrativo essencial.

O estudo beneficiou dos conselhos e comentários de participantes na Consulta de Peritos sobre Registo de Nascimento e Conflitos Armados, que teve lugar no Centro Innocenti em Julho de 2003. Entre os especialistas, encontravam-se: Gopalan Balagopal, Matthias Behnke, Dawn Chatty, Francesca Coullare, Joanne Dunn, Kari Egge, Johanna Eriksson, Rita Fioravanzo, Carolyn Hamilton, Eva Larsson Bellander, Una McCauley, Elena Malaguti, Jorge Mejia, Joseph Moyersoen, Sarah Norton-Staal, Eveline Pressoir-Lofficial, Kimberly Roberson, Marta Santos Pais, Abubacar Sultan e Paola Viero. Devemos ainda um agradecimento especial a Violeta Gonzales-Diaz.

Este estudo não teria sido possível sem os contributos substanciais dos escritórios da UNICEF nos países em desenvolvimento, e dos seus escritórios regionais, bem como da sede da UNICEF, e ainda dos colegas do sistema das Nações Unidas, em especial do Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), e de organizações não-governamentais (ONGs), designadamente PLAN International e Rädda Barnen.

Estamos particularmente gratos pelo apoio financeiro concedido pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação para o Desenvolvimento Italiano (Ministero degli Affari Esteri Cooperazione allo Sviluppo) no contexto da Rede Europeia para uma Agenda de Estudos sobre Crianças em Conflitos Armados, promovida pelo Centro de Estudos Innocenti da UNICEF em parceria com o Centro Nacional Italiano de Documentação e Análise sobre Infância e Adolescência (Istituto degli Innocenti), bem como pelo apoio financeiro fornecido pelo Comité Japonês para a UNICEF.

Centro de Estudos Innocenti da UNICEF

O Centro de Estudos Innocenti da UNICEF, em Florença, Itália, foi criado em 1988 para reforçar a capacidade de investigação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e apoiar as suas actividades de sensibilização para a causa da criança em todo o mundo. O Centro (formalmente conhecido como Centro Internacional para o Desenvolvimento das Crianças) identifica e investiga actuais e futuras áreas de actuação da UNICEF. Tem como principais objectivos melhorar a forma como são encaradas, a nível internacional, as questões relacionadas com os direitos das crianças e ajudar a promover a aplicação efectiva da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, tanto nos países industrializados como nos países em vias de desenvolvimento.

As publicações do Centro destinam-se a promover um debate global sobre questões relativas aos direitos da criança e incluem um vasto leque de opiniões. Deste modo, as publicações do Centro podem exprimir posições que não reflectem necessariamente as políticas ou abordagens da UNICEF relativamente aos temas abordados. As opiniões expressas são da responsabilidade dos seus autores, sendo publicadas pelo Centro no sentido de estimular o diálogo sobre os direitos da criança.

O Centro colabora com a instituição sua anfitriã em Florença, o Istituto degli Innocenti, em áreas de trabalho seleccionadas. O funcionamento regular do Centro é financiado pelo Governo de Itália, sendo o apoio financeiro para projectos específicos concedido também por outros governos, instituições internacionais e fontes privadas, nomeadamente os Comités Nacionais para a UNICEF.

**As opiniões expressas são dos respectivos autores,
sendo publicadas pelo Centro a fim de estimular
o diálogo sobre os direitos da criança.**

Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF (UNICEF Innocenti Research Centre)

Piazza SS. Annunziata, 12

50122 Florença, Itália

Tel: (+39) 055 20 330

Fax: (+39) 055 2033 220

Endereço electrónico geral: florence@unicef.org

Endereço electrónico para pedido de publicações: florenceorders@unicef.org

Website: www.unicef.org/irc e www.unicef-irc.org

O texto completo e documentos de apoio podem ser obtidos no sítio do Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, em: www.unicef.org/irc e www.unicef-irc.org

Registo de Nascimento e Conflitos Armados

Agradecimentos	2
Prefácio	7

PRIMEIRA PARTE: A QUESTÃO

Capítulo 1. Registo de nascimento durante e após um conflito

1.1 Construir um ambiente protector	11
1.2 Registo de nascimento: Definição	12
1.3 Enquadramento Legal: Registo de nascimento e direitos humanos	13
1.4 Dimensão do problema	15

Capítulo 2. Desafios

2.1 Antes do conflito armado	17
2.2 Colapso dos sistemas de registo de nascimento	17
2.3 Questões intergeracionais e sócio-culturais	18
2.4 Discriminação de género	19
2.5 Destruição ou perda de registos de nascimento	20
2.6 Utilização indevida de registos de nascimento	20
2.7 Falsos registos	21
2.8 Insuficiência de recursos e vontade política	21

Capítulo 3. Implicações da ausência de registo em situações de conflito

3.1 Crianças refugiadas e deslocadas no interior do seu próprio país	23
3.2 Deslocação prolongada	24
3.3 Recrutamento de crianças nas forças armadas e em grupos armados	24
3.4 Desafios no restabelecimento da identidade	26
3.5 Desmobilização e reintegração de antigas crianças-soldado	26
3.6 Crianças em conflito com a lei	26
3.7 As raparigas enfrentam desafios difíceis	27
3.8 Riscos e desafios para crianças indígenas e pertencentes a minorias	27

SEGUNDA PARTE: ACÇÕES E IMPACTOS	29
Capítulo 4. Estabelecer e restabelecer sistemas de registo de nascimento	31
4.1 Registo de nascimento em acordos de paz	31
4.2 Reforma jurídica	31
4.3 Registo de nascimento em processos de descentralização	32
4.4 Integração do registo de nascimento com a prestação de outros serviços sociais	35
4.5 Assegurar a conservação segura de registos	35
4.6 Sistemas móveis de registo	35
4.7 Empenho de parceiros governamentais	35
4.8 Timor-Leste: O nascimento de uma nação	36
4.9 Papel das organizações regionais	37
4.10 O Comité dos Direitos da Criança	38
Capítulo 5. Mecanismos informais e provisórios	41
5.1 Mecanismos informais	41
5.2 Coordenação de sistemas múltiplos	42
5.3 Papel das comunidades locais	44
5.4 Papel das entidades não-estatais no registo de crianças	44
Conclusões	47
Recomendações	49
Bibliografia	51
 CAIXAS DE TEXTO	
Caixa de texto 1.1 – Os Artigos 7.º e 8.º da Convenção	11
Caixa de texto 1.2 – Definição (Registo de Nascimento: o Direito a ter Direitos)	13
Caixa de texto 2.1 – Etiópia: sem sistema oficial de registo de nascimento	18
Caixa de texto 2.2 – Registo de nascimento: o primeiro passo para uma passagem segura além-fronteiras	19
Caixa de texto 3.1 – Colômbia: registo de nascimento para crianças deslocadas no interior do seu próprio país	25
Caixa de texto 4.1 – Guatemala: o processo de paz	32
Caixa de texto 4.2 – Sri Lanka: registo de nascimento e reforma legislativa	33
Caixa de texto 4.3 – Afeganistão: registo de nascimento e imunização	34
Caixa de texto 4.4 – África Ocidental e Central: campanha de registo de nascimento	36
Caixa de texto 5.1 – Angola: registo de nascimento durante o conflito armado	42
Caixa de texto 5.2 – Registo de nascimento nos Territórios Palestinos Ocupados	43
Caixa de texto 5.3 – Guiné: promover o registo de nascimento entre crianças deslocadas	44
Caixa de texto 5.4 – O registo de nascimento efectuado pela UNITA	45

PREFÁCIO

A obrigação de proteger e auxiliar as crianças em tempo de guerra é um princípio básico dos direitos humanos e do direito humanitário. Porém, para a salvaguarda do direito das crianças à protecção e assistência, é essencial que as mesmas tenham uma identidade legal.

O direito das crianças a serem registadas e o seu direito a um nome e uma identidade estão claramente enunciados na Convenção sobre os Direitos da Criança. O registo de nascimento é instrumental para salvaguardar os direitos humanos, uma vez que constitui a “prova” oficial da existência de uma criança. Essa documentação é crucial, sobretudo em tempos de conflito armado ou de instabilidade. A “invisibilidade” das crianças não-registadas aumenta a sua vulnerabilidade e o risco de as violações dos seus direitos passarem despercebidas. Assegurar o registo de nascimento das crianças que se encontram numa situação de conflito ou subsequente a um conflito é, pois, uma prioridade.

A urgência e importância do registo de nascimento em situação de emergência ganhou uma trágica visibilidade quando, em Dezembro de 2004, as ondas destruidoras do tsunami abalaram as costas da Índia, Indonésia, Sri Lanka, Tailândia, Maldivas, Malásia, Mianmar, Seicheles e Somália. Milhares de pessoas encontraram a morte e centenas de milhar ficaram sem casa, entre elas uma enorme percentagem de mulheres e crianças. Neste quadro, tornou-se então imperativo promover a identificação, o registo e a busca de familiares das crianças não-acompanhadas e separadas, em estreita cooperação com hospitais, autoridades policiais e locais, e as próprias comunidades. Em situação de emergência, a reunificação da criança com a sua família ou membros da família alargada é a melhor forma de garantir também a sua protecção, segurança e assistência. Mas, para tal, o

registo de nascimento e outros documentos de identificação tornam-se essenciais. Enquanto decorriam os esforços de localização, surgiram muitas ofertas de apoio bem-intencionado, vindas de várias partes do mundo, que incluíram a manifestação de interesse em adoptar crianças afectadas por esta emergência. Mas, na realidade, o que o processo de identificação e registo levado a cabo nos países afectados veio a demonstrar foi que apenas uma pequena percentagem destas crianças tinha perdido os seus pais, e na maioria dos casos haviam sido acolhidas pelas suas famílias alargadas e por amigos próximos das mesmas. Assim, uma das principais prioridades foi a identificação das crianças e o seu registo logo que possível, para combater o risco de tráfico de crianças e prevenir qualquer tentativa de levar para fora do país crianças não-acompanhadas, bem como soluções de adopção desnecessária ou situações de exploração sexual ou de trabalho infantil.

A vulnerabilidade das crianças não-registadas em situações de conflito foi salientada por Graça Machel no seu estudo ímpar, intitulado *O Impacto da Guerra sobre as Crianças*. Por outro lado, a Sessão Especial das Nações Unidas sobre as Crianças, organizada em Nova Iorque em Maio de 2002, reconheceu como prioritário o registo de nascimento universal, bem como a responsabilidade dos governos de todo o mundo na prossecução dessa meta. Em 2002, o Innocenti Digest N.º 9, *Registo de Nascimento: o Direito a ter Direitos*, analisou questões-chave relacionadas com o registo de nascimento, dando já então visibilidade à importância desse registo em situações de emergência.

O registo de nascimento foi também identificado como uma área de investigação prioritária pela Rede Europeia de instituições de investigação e de peritos sobre crianças em conflitos armados (EuroChicoNet)¹.

O estudo promovido sobre este tema beneficiou, ao longo do processo da sua elaboração, dos conhecimentos dos parceiros da Rede.

As estratégias inovadoras documentadas na presente publicação mostram que, apesar dos desafios inerentes à concretização do registo universal de nascimento em situações de conflito, o registo de crianças é possível e, na realidade, crucial para a protecção dos direitos da criança, mesmo quando os recursos escasseiam e quando se vive em situação de emergência. Estes exemplos constituem uma fonte de informação que pode ser adaptada para o contexto de outros países.

Além de documentar a resposta dada por diversos programas, este estudo descreve os riscos que a ausência de registo acarreta para as crianças, sublinhando a importância do registo de nascimento na definição da identidade da criança incluindo a nível social, cultural, político e nacional, bem como a sua relevância para uma cidadania plena e a participação numa sociedade estável em período de pós-guerra.

O estudo foi levado a cabo em três fases complementares:

- Análise da documentação existente, permitindo a identificação de problemas-chave, bem como de protagonistas envolvidos em actividades relevantes;
- Compilação de dados elementares recolhidos pelos actores que trabalham no terreno, através de

uma sondagem promovida junto dos escritórios da UNICEF nos países em desenvolvimento, dos seus escritórios regionais, de parceiros do sistema das Nações Unidas e organizações não-governamentais (ONGs), recolhendo e analisando informação sobre iniciativas destinadas a promover o registo de nascimento em situações de conflito.

- Uma reunião de peritos realizada em Florença em Julho de 2003, na qual participaram especialistas e responsáveis pela definição de políticas, a fim de rever e analisar as conclusões iniciais da investigação desenvolvida.

O estudo tem por objectivo realçar a colaboração e motivar os diversos agentes aos níveis nacional e internacional – governos, agências da ONU, ONGs e comunidades – a tomarem medidas positivas para e com as crianças. O último capítulo inclui um conjunto de recomendações destinadas a melhorar o registo de nascimento em situações de emergência.

Os esforços concertados da UNICEF com governos, agências da ONU e parceiros da sociedade civil destinados a assegurar o direito ao registo de nascimento a todas as crianças, é um passo essencial para a prestação de cuidados, para a protecção e salvaguarda dos direitos das crianças mais vulneráveis aos efeitos da guerra.

Marta Santos Pais

Directora do Centro de Estudos Innocenti da UNICEF

Nota

- 1 A Rede Europeia para uma Agenda de Investigações sobre as Crianças em Conflitos Armados (EuroChiCoNet) foi estabelecida pelo Centro de Estudos Innocenti da UNICEF em parceria com o Istituto degli Innocenti. A EuroChiCoNet contém uma base de dados de actividades de pesquisa que pode ser acedida em: www.childreninarmedconflict.org

Primeira Parte

A QUESTÃO

1

REGISTO DE NASCIMENTO DURANTE E APÓS UM CONFLITO

Caixa de texto 1.1 – Os Artigos 7.º e 8.º da Convenção

Os Artigos 7.º e 8.º da Convenção sobre os Direitos da Criança determinam as obrigações dos Estados Partes na garantia do registo de nascimento a todas as crianças:

Artigo 7.º

1. A criança é registada imediatamente após o nascimento e tem desde o nascimento o direito a um nome, o direito a adquirir uma nacionalidade e, sempre que possível, o direito de conhecer os seus pais e de ser educada por eles.

2. Os Estados Partes garantem a realização destes direitos de harmonia com a legislação nacional e as obrigações decorrentes dos instrumentos jurídicos internacionais relevantes neste domínio, nomeadamente nos casos em que, de outro modo, a criança ficasse apátrida.

Artigo 8.º

1. Os Estados Partes comprometem-se a respeitar o direito da criança e a preservar a sua identidade, incluindo a nacionalidade, o nome e relações familiares, nos termos da lei, sem ingerência ilegal.

2. No caso de uma criança ser ilegalmente privada de todos os elementos constitutivos da sua identidade ou de alguns deles, os Estados Partes devem assegurar-lhe assistência e protecção adequadas, de forma que a sua identidade seja restabelecida o mais rapidamente possível.

1.1 Construir um ambiente protector

O direito de todas as crianças a uma identidade é um direito humano fundamental. O registo de nascimento consiste no reconhecimento oficial, por parte do Estado, da existência de uma criança, conferindo-lhe o direito a um nome, a uma nacionalidade e a laços familiares. É um passaporte para a cidadania e participação na sociedade e o fundamento para a realização de muitos outros direitos humanos que são determinantes para o crescimento, desenvolvimento e bem-estar de uma criança. O registo de nascimento é um primeiro passo crucial para a construção de uma cultura de protecção.

Sem registo de nascimento, o acesso da criança a serviços sociais tais como a educação e os cuidados de saúde poderá estar comprometido. A sua importância mantém-se ao longo da vida, com relevância para o acesso a um emprego, o casamento, a obtenção de um passaporte, capacidade eleitoral ou a abertura de uma conta bancária. Por outro lado, o registo constitui uma medida eficaz de protecção contra a violência, abuso, abandono, exploração e discriminação. Além de registar o nascimento, é fundamental que seja igualmente emitida uma certidão de nascimento a qual constituirá prova do reconhecimento legal da existência de uma criança por parte de um governo.

Se o nascimento de uma criança não for documentado, não existe qualquer forma de verificação da sua idade que garanta a matrícula de crianças em idade escolar, que ajude a prevenir o recrutamento de crianças, a mão-de-obra infantil ou que permita lutar contra o tráfico e a venda de crianças. O registo de

nascimento é também o instrumento utilizado pelo Estado para registar e actualizar informação sobre as crianças no seu território, para promover o planeamento e desenvolvimento de políticas, para a aplicação e acompanhamento de intervenções e para garantir a mobilização de recursos orçamentais destinados a apoiar comunidades e famílias nas suas responsabilidades inerentes à guarda e protecção dos seus filhos.

De acordo com as estimativas mais recentes, 36 por cento de todos os nascimentos permanecem sem registo, deixando, todos os anos, mais de 48 milhões de crianças sem identidade legal.² Os novos dados revelam progressos desde 2002, altura em que o Centro Innocenti da UNICEF, na publicação *Registo de Nascimento: o Direito a ter Direitos* afirmou que 40 por cento dos nascimentos não estavam registados. A publicação concentrou as atenções na importância do registo de nascimento para ajudar as crianças a terem um bom começo de vida. Abordou os desafios suscitados pelo registo universal e as repercussões dos sistemas de registo ineficazes para as crianças e os Estados, mencionando também obstáculos específicos encontrados em situações de conflito e subseqüentes a um conflito. Salientou iniciativas de sucesso e recomendou medidas para alcançar o registo universal de todas as crianças, incluindo através da promoção do registo da criança e a primeira cópia da certidão de nascimento de forma gratuita.

O presente estudo tem por objectivo uma análise mais profunda dos desafios que se colocam ao registo de nascimento em situações de emergência.

Os países com menos de 40 por cento das crianças registadas são, na sua maior parte, países afectados pela guerra ou países pobres e fortemente endividados, ou países que enfrentam ambas as situações. Não é mera coincidência que as crianças que não estão registadas são as que correm maiores riscos quando ocorre uma situação de conflito. De facto, as causas que estão na base de um conflito armado reflectem os obstáculos ao registo de nascimento, afectando comunidades que, muitas vezes, são marginalizadas, atingidas pela fome ou excluídas das redes de protecção social, expondo-as à violência dirigida contra as suas famílias e comunidades. As crianças oriundas de grupos indígenas e pertencentes a minorias étnicas ou culturais, e as crianças órfãs devido ao VIH/SIDA, que pela sua situação correm já um enorme risco de não ser registadas, tornam-se mais vulneráveis ainda em tempo de conflito armado. Essas crianças são vítimas de um violento ciclo de exclusão, exploração e abuso.

Em tempo de conflito armado, os desafios que se colocam ao registo de nascimento universal tendem a agravar-se ou a aumentar seriamente. Os registos de nascimento podem ser destruídos e o acesso ao registo civil pode ser impossibilitado como resultado dos combates. Em alguns casos, verifica-se um colapso do sistema estatal de registos. Outros factores podem comprometer o sistema de registo, tais como a deslocação no interior ou através de fronteiras estatais, a falta de recursos e a discriminação étnica, religiosa ou de outro tipo. Os tradicionais obstáculos, incluindo a existência de um sistema ineficaz, entraves legais, a

falta de recursos financeiros e humanos, a aplicação de coimas por atrasos no registo e a distância dos centros de registo são muito provavelmente agravados nos locais afectados pelo conflito.

O registo de nascimento pode não ser considerado uma prioridade em situação de conflito armado, devido à necessidade urgente de prestar assistência humanitária – água potável, alimentos e abrigo – para a sobrevivência quotidiana. Mas por outro lado, a ausência de registo das crianças pode dar azo à falta de acesso a ajuda e a cuidados de saúde que podem salvar vidas, e contribuir para o aumento da marginalização e exclusão da frequência escolar.

A ausência de registos de nascimento pode também dificultar a identificação de crianças separadas dos seus pais ou familiares, que fugiram da guerra. As crianças deslocadas ou separadas sem documentação, poderão não conseguir fornecer informações básicas para ajudar a sua localização e reunificação familiar. Além disso, as crianças sem um estatuto jurídico correm um maior risco de exploração e de serem vítimas de recrutamento militar.

Em situações de transição e pós-conflito, a ausência de registo coloca imensos desafios à reintegração da criança. Além disso, a incapacidade ou relutância de um Estado em identificar crianças não registadas pode ser um obstáculo ao planeamento e na execução de actividades de carácter humanitário. As consequências têm impactos imediatos que põem em risco a vida, mas também podem criar barreiras para toda a vida às crianças.

Este estudo examina os desafios que o registo de nascimento enfrenta durante um conflito armado, identificando os factores que podem prevenir o registo em localidades destruídas pela guerra. Recomenda acções que possam ser adoptadas no sentido de melhorar o registo de nascimento em casos de emergência. Em alguns casos, podem ser implementadas medidas temporárias a fim de manter os registos até ao restabelecimento de um sistema de registo civil. Noutros casos, a situação de emergência pode constituir uma oportunidade para a reestruturação do sistema de registo de nascimento de modo a que o mesmo funcione de forma mais eficaz. Embora se reconheça a importância fundamental do registo de nascimento, é importante considerarmos também a possível utilização abusiva de registos de nascimento durante um conflito.

Este estudo termina com recomendações dirigidas a funcionários governamentais aos níveis nacional e local, agências da ONU, sociedade civil, dirigentes tradicionais e comunitários, entidades nãoestatais e a comunidade humanitária, para que com a sua acção determinada e concertada possam melhorar o registo de nascimento numa situação de crise.

1.2 Registo de nascimento: Definição

O registo de nascimento define-se como sendo o registo oficial do nascimento de uma criança por parte da administração do Estado e que estabelece a

identidade jurídica daquela criança. Conforme é referido no Innocenti Digest, *Registo de Nascimento: o Direito a ter Direitos*, um sistema de registo civil plenamente operacional deve ser “obrigatório, universal, permanente e contínuo, devendo assegurar a confidencialidade dos dados pessoais.”³

Caixa de texto 1.2 – Definição

(Registo de Nascimento: o Direito a ter Direitos)

O registo de nascimento consiste no registo oficial do nascimento de uma criança por parte de uma autoridade administrativa do Estado, devendo ser coordenado por um departamento específico do governo. Trata-se de um registo permanente e oficial da existência de uma criança. Em termos ideais, o registo de nascimento faz parte de um sistema eficaz de registo civil que reconhece a existência da pessoa perante a lei, estabelece os vínculos familiares da criança e regista a trajectória dos principais eventos da vida de um indivíduo, desde o nascimento, passando pelo casamento e até à morte. Um sistema de registo civil plenamente operacional deve ser obrigatório, universal, permanente e contínuo, devendo assegurar a confidencialidade dos dados pessoais. Deve recolher, transmitir e conservar dados de um modo eficaz e assegurar a qualidade e a integridade dos mesmos. Deverá ter dois principais objectivos: um de natureza legal e outro de índole estatística. Tal sistema, bem como o seu valor instrumental na salvaguarda dos direitos humanos, contribui para o normal funcionamento de qualquer sociedade.

O registo do nascimento de uma criança permite que a mesma obtenha uma certidão de nascimento. Em alguns casos, a emissão de uma certidão segue-se automaticamente ao registo de nascimento, enquanto que, noutros casos, deverá ser efectuado um pedido separadamente. Em ambos os casos, uma certidão de nascimento é um documento pessoal emitido pelo Estado e cujo beneficiário é um indivíduo.

Durante os conflitos armados, as estruturas que sustentam um sistema de registo civil operacional podem ser ameaçadas ou destruídas. Em situações de emergência e especialmente nos casos em que os Estados carecem de capacidade para registar os nascimentos no quadro de um sistema de registo civil, devem ser exploradas todas as medidas alternativas viáveis para assegurar o registo de crianças. Podem ser adoptadas medidas informais com a cooperação e o apoio de funcionários locais, dirigentes comunitários ou tradicionais, juntamente com a ONU ou ONGs. Mais tarde, esses mecanismos alternativos de natureza temporária podem ser integrados no sistema do registo civil estatal.

Durante uma crise, pode também haver sensibilidades políticas relativamente ao direito ao registo de nascimento e à sua potencial ligação à identidade e nacionalidade da criança. O registo de nascimento de uma criança constitui muitas vezes o primeiro passo para a aquisição da nacionalidade. Em alguns países, as crianças adquirem a nacionalidade de acordo com o princípio do *jus soli*, nos termos do qual a nacionalidade é determinada pelo nascimento

de uma criança dentro do território do Estado. Noutros países, as crianças adquirem a nacionalidade através da aplicação do princípio do *jus sanguinis*, nos termos do qual a nacionalidade é determinada pela nacionalidade oficial dos pais da criança e, por vezes, exclusivamente pela nacionalidade do pai da criança. Ainda, noutros países, prevalece uma combinação de ambos os princípios.

Neste âmbito, podem surgir diversas complicações. Por exemplo, se uma criança nascer num país que confere a nacionalidade de acordo com a regra do *jus sanguinis* e os pais forem cidadãos de um Estado que confere a nacionalidade de acordo com a regra do *jus soli* ou existe uma disputa quanto à sua nacionalidade, a sua nacionalidade é colocada em questão, a criança pode ficar apátrida. Em alguns casos, se o pai da criança não for identificado, poderá ser negada a nacionalidade à criança.

Durante um conflito armado, as dificuldades são mais complexas, encontrando-se as mesmas enraizadas na natureza do conflito. Por exemplo, em comunidades deslocadas ou em comunidades que sofrem discriminação étnica, racial ou religiosa, as crianças podem ficar excluídas dos sistemas de registo de nascimento por razões políticas, a fim de marginalizar toda uma população. Noutros casos o registo pode mesmo tornar-se uma arma a utilizar em ataques selectivos. Contudo, o registo de nascimento não deve, em circunstância alguma, ser utilizado para utilizar ou atingir comunidades com base na sua identidade étnica, racial ou religiosa ou ser transformado num obstáculo político com o objectivo de prevenir o acesso a serviços sociais básicos e à protecção jurídica.

Apesar dos desafios com que se deparam, as situações de emergência e de conflito podem igualmente proporcionar oportunidades para garantir o registo de nascimento de todas as crianças, estabelecendo os fundamentos para um sistema nacional e enfatizando a necessidade de reformar os sistemas de registo incompletos ou injustos. Assim, a reforma dos sistemas de registo de nascimento pode servir de ponto de entrada para provocar mudanças estruturais do registo civil, o que, por sua vez, possibilita um empenho político mais forte aos níveis local e nacional, no sentido da realização dos direitos humanos e da construção de uma sociedade mais justa.

1.3 Enquadramento Legal: Registo de nascimento e direitos humanos

A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) reconhece o direito da criança a ser registada imediatamente após o nascimento. As disposições fundamentais da CDC relacionadas com o registo de nascimento, identidade e o direito ao reconhecimento como membro da sociedade, vêm indicadas no Innocenti Digest, *Registo de Nascimento: o Direito a ter Direitos* (2002).⁴ As disposições relevantes de outros instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos, também indicadas na referida obra, incluem o artigo 24.º do Pacto Internacional sobre os Direitos

Civis e Políticos (PIDCP), que declara que “[t]oda e qualquer criança deve ser registada imediatamente após o nascimento e ter um nome” e, a nível regional, a Carta Africana sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança, no seu artigo 6.º, declara que “toda a criança terá, desde o nascimento, os direitos a um nome [...] será registada imediatamente após o nascimento [...] terá o direito a adquirir uma nacionalidade”⁵.

A violação do direito de uma criança a ser registada impede a realização de muitos outros direitos sendo, em período de conflito armado, particularmente acentuada a probabilidade de que a ausência de um registo de nascimento resulte em graves abusos em matéria de direitos humanos. É, por isso, imperativo reconhecer que o direito de uma criança ao registo de nascimento, bem como a outros direitos consagrados na CDC é válido e aplicável, tanto em tempo de guerra como de paz. A noção de que a guerra pode levar à suspensão das regras aplicáveis à criança em matéria de direitos humanos tem sido refutada pelo Comité dos Direitos da Criança. O Comité, no seu exame da aplicação da CDC, tem evidenciado que todas as disposições da Convenção, inclusive as que dizem respeito ao registo de nascimento, se aplicam em todas as circunstâncias, e são particularmente relevantes em período de guerra quando as crianças estão sujeitas a maiores riscos.

O Comité dos Direitos Humanos, que é o órgão encarregue de verificar o cumprimento do PIDCP, também explicitou este princípio, no seu Comentário Geral n.º 31 de 2004, em que declara que: “o Pacto também se aplica em situações de conflito armado, às quais são aplicáveis as regras de Direito Internacional Humanitário. Embora, relativamente a determinados direitos consagrados no Pacto, possam ser especialmente relevantes, para efeitos da interpretação dos direitos consagrados no Pacto, as regras mais específicas de Direito Internacional Humanitário, ambos os ramos de direito são complementares e não mutuamente exclusivos.”

Embora em período de emergência, os Estados partes possam derrogar algumas disposições do PIDCP, esses poderes de derrogação são muito limitados, estando sujeitos a condições rigorosas. É, no entanto, importante notar que, contrariamente ao PIDCP, a CDC não contém qualquer cláusula de derrogação.

Em período de conflito armado ganham relevância algumas questões relativas à aplicação das regras de direitos humanos. O Estado assume uma responsabilidade primordial na salvaguarda dos direitos humanos de todos quantos se encontram sujeitos à sua jurisdição, incluindo no contexto de ocupação (IV Convenção de Genebra, artigo 50.º, que apela à Potência Ocupante para que tome todas as medidas necessárias a fim de facilitar a identificação das crianças e o registo da sua ascendência, e proíbe qualquer alteração do seu estatuto pessoal). Em certos casos, entidades não-estatais declararam assumir voluntariamente as obrigações em matéria de direitos humanos, tal como aconteceu no Sul do Sudão, quando o Exército para a Libertação do Povo do Sudão^{N.T.1} se comprometeu a respeitar a CDC. Em alguns casos,

uma entidade não-estatal pode igualmente comprometer-se a cumprir obrigações em matéria de direitos humanos no contexto de negociações de paz, tal como aconteceu na Bósnia e Herzegovina e na Serra Leoa.

Instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos, direito humanitário e outras regras conexas revestem-se de um significado especial em tempos de conflito armado. Por exemplo, os Princípios Orientadores sobre a Deslocação Interna, abordam directamente a questão do registo de nascimento. O Princípio 20 dos aludidos Princípios Orientadores refere-se especificamente aos direitos humanos de pessoas deslocadas no interior do seu próprio país (IDPs^{N.T.2}), declarando:

“[t]odo o ser humano tem o direito de ser reconhecido, em qualquer parte, como pessoa perante a lei [...] as autoridades competentes emitir-lhes-ão todos os documentos necessários para o gozo e exercício dos seus direitos legais tais como, passaportes, documentos de identificação pessoal, certidões de nascimento e de casamento. Em particular, as autoridades facilitarão a emissão de novos documentos para substituição de documentos perdidos ou extraviados no decurso da deslocação, sem imposição de condições despropositadas, tais como a exigência do regresso à área de residência habitual com vista a obter esses ou outros documentos necessários [...] as mulheres e os homens têm direitos iguais no que respeita a obtenção de tais documentos, assim como o direito de acesso aos documentos emitidos em seu nome.”

Os Princípios Orientadores constituem largamente o reflexo do direito internacional, tendo sido preparados sob os auspícios da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas e endossados pelo Comité Permanente Inter-Agências das Nações Unidas, que reúne as agências humanitárias, fundos e organizações das Nações Unidas e ONGs.

A questão do registo de nascimento pode ser crucial para a aplicação da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e do Direito dos Refugiados em geral. Por exemplo, a destruição dos registos de nascimento ou a utilização abusiva de dados relativos a registos de nascimento podem constituir um elemento de “perseguição” que leve uma pessoa a fugir do seu país. A prova da idade pode ser igualmente decisiva para determinar se um candidato deve ser tido em consideração para a concessão do estatuto de refugiado num país de acolhimento, tendo também implicações na atribuição da assistência e protecção a um refugiado.

No caso da justiça penal internacional, a destruição ou a utilização abusiva de registos de nascimento pode constituir um elemento de crimes internacionais, tais como crimes de guerra ou crimes contra a humanidade. A existência ou a destruição de registos pessoais pode também ter relevância directa para a perpetração do crime de recrutamento de crianças. A prova da idade é relevante, tanto para determinar se foram cometidos certos crimes, como para apurar a forma como os mesmos serão tratados pelo sistema judiciário.

rio. A título de exemplo, o Tribunal Penal Internacional está impossibilitado de promover a acção penal contra crianças. Já o Tribunal Especial para a Serra Leoa tem jurisdição para levar a julgamento qualquer indivíduo com mais de 15 anos de idade, tendo porém decidido não levar a julgamento crianças com menos de 18 anos de idade. Além disso, em todos estes processos judiciais, se uma testemunha conseguir provar ter menos de 18 anos de idade, beneficiará de uma protecção especial devida a testemunhas menores.

Finalmente, os instrumentos internacionais de direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados e direito penal, constituem o fundamento de uma abordagem baseada na salvaguarda dos direitos humanos por parte das organizações humanitárias e de desenvolvimento. Neste quadro, o direito da criança ao registo de nascimento e à conservação da sua identidade deve constituir uma prioridade clara para a assistência humanitária em países afectados por conflitos.

1.4 Dimensão do problema

É desconhecido o número exacto de crianças que não estão reflectidas nos registos nacionais. Essas crianças permanecem “invisíveis”, podendo a sua existência ser apenas estimada com base em dados disponíveis. Os dados sobre o registo de nascimento são fornecidos essencialmente através de inquéritos demográficos, especificamente pelas Sondagens através de Grupos de Indicadores Múltiplos (MICS^{N.T3}) e pelas Sondagens Demográficas e de Saúde (DHS^{N.T4}). No final da década foram efectuadas MICS em 66 países em desenvolvimento por departamentos governamentais competentes, com o apoio técnico e financeiro da UNICEF e de outras agências das Nações Unidas, a fim de verificar o progresso na realização das metas para as crianças. Neste quadro foram igualmente incluídos dados sobre o registo de nascimento.⁶ As DHS são sondagens efectuadas a partir de uma amostra de lares a nível nacional e têm por objectivo medir as condições de saúde e nutrição das mulheres e crianças, incluindo dados sobre o registo de nascimento em 14 países em desenvolvimento.

De acordo com os dados obtidos através dos inquéritos demográficos e os dados vitais relativos ao registo, estima-se que mais de um terço – cerca de 36 por cento – de todos os nascimentos não são regista-

dos. Como resultado, todos os anos, 48 milhões de crianças não possuem qualquer prova legal da sua existência.⁷ Em países afectados por conflitos armados, os problemas aumentam de forma exponencial, já que os mecanismos estatais em matéria de registo – programas nacionais para o registo de nascimento, censos nacionais, inquéritos democráticos e sondagens de pequena escala – correm sérios riscos de se verem comprometidos, destruídos ou suspensos. Em alguns casos, a exclusão política, social, étnica ou religiosa relacionada com o conflito, pode deixar uma população inteira sem acesso a serviços de registo.

Uma série de países afectados por conflitos armados efectuaram sondagens MICS e, em alguns casos, podem ser observadas tendências significativas e identificadas as disparidades existentes no seio da população afectada pela guerra. Por exemplo, em Angola, 29 por cento das crianças com menos de cinco anos tinham sido registadas aquando da última MICS, em 2001. Porém, os desafios enfrentados pelas crianças em zonas rurais foram muito maiores, uma vez que aí apenas 19,4 por cento das crianças tinham sido registadas.

Embora a realização bem sucedida de MICS em países afectados por conflitos armados demonstre um sucesso encorajador na recolha de dados, o resultado pode ficar aquém das expectativas, uma vez que o conflito coloca desafios particulares na recolha de dados exactos e fiáveis. Em primeiro lugar, os dados disponíveis podem apenas dar a conhecer uma visão parcial da situação, já que, com a erupção de um conflito armado, as sondagens à escala nacional podem ser efectuadas com intervalos irregulares ou ser suspensas, perturbando assim a consistência e sustentabilidade da recolha de dados. A falta de acesso a regiões instáveis pode também impedir a recolha de dados. Além disso, a capacidade de as sondagens captarem alterações dinâmicas e constantes, tal como os movimentos populacionais de massas, é limitada e, sem informações mais abrangentes, a respectiva análise pode ser incompleta ou até mesmo enganadora. Em segundo lugar, existem frequentemente informações de natureza qualitativa em número insuficiente para explicar os dados quantitativos relativos a disparidades geográficas e de género no registo de nascimento e para analisar as suas ligações causais com as situações de conflito armado. Por esses motivos, os dados disponíveis apresentam apenas uma imagem parcial da dimensão real do problema.

Notas

- 2 UNICEF, Gabinete de Gestão Estratégica de Informação, *The 'Rights' Start to Life: A statistical analysis of birth registration*, UNICEF, Nova Iorque, 2004, p. 7 [em português: O início da vida dos direitos: uma análise estatística do registo de nascimentos].
- 3 Centro de Estudos Innocenti da UNICEF, *Birth Registration: Right from the start*, Centro de Investigações Innocenti da UNICEF, Florença, Itália, 2002, pág. 2 [em português: Registo de Nascimento: o Direito a ter Direitos].
- 4 Estas disposições incluem os artigos 7º e 8º, bem como os artigos 1º a 4º, 9º a 10º 21º, 32º, 35º e 38º.
- 5 Centro de Estudos Innocenti da UNICEF, *Birth Registration: Right from the start*, Florença, Itália, 2002, pág. 32 [em português: Registo de Nascimento: o Direito a ter Direitos].
- N.T.1 A designação deste Exército em língua inglesa, pela qual é mais comumente conhecido, é de *Sudan People's Liberation Army (SPLA)*.

- N.T.2 A sigla IDP tem por base a expressão em língua inglesa de *Internally Displaced Person*.
- N.T.3 A sigla MICS tem por base a expressão em língua inglesa de *Multiple Indicator Cluster Surveys*.
- N.T.4 A sigla DHS tem por base a expressão em língua inglesa de *Demographic and Health Surveys*.
- 6 As sondagens MICS, efectuadas em preparação da Sessão Especial das Nações Unidas sobre a Criança, de 2002, oferecem informações sobre a sobrevivência, saúde, nutrição, educação, ambiente familiar, registo de nascimento da criança, trabalho infantil e outras questões em matéria de protecção.
- 7 UNICEF, Gabinete de Gestão Estratégica de Informação, *The 'Rights' Start to Life: A statistical analysis of birth registration*, UNICEF, Nova Iorque, 2004, p. 7 [em português: O início da vida dos direitos: uma análise estatística do registo de nascimento].

2

DESAFIOS

2.1 Antes do conflito armado

Em situações instáveis, em que um Estado é enfraquecido pela insegurança política ou se debate com recursos limitados ou com uma dívida nacional muito pesada, pode não existir um sistema formal de registo de nascimentos. Porém, muitas vezes essa situação é causada por problemas estruturais já existentes antes do conflito, o que pode ter influência na natureza do próprio conflito.

Por exemplo, em Timor-Leste, durante o período de domínio indonésio, o sistema formal de registo de nascimentos tinha, por vezes, uma conotação negativa, devido à sua associação com a autoridade no poder. O registo através do baptismo era uma prática mais comum entre a população local e, como consequência, as famílias em Timor-Leste têm continuado a preferir o baptismo como forma de registar o nome e a identidade das crianças (ver caixa de texto 2.1).

Em países que se encontram numa fase pós-colonial, o sistema formal de registo de nascimento – e referimo-nos a mecanismos tanto administrativos como legais – traz muitas vezes consigo o legado do colonialismo. Esta circunstância pode reflectir-se, por exemplo, na existência de estruturas excessivamente centralizadas e desactualizadas, ou na discriminação sistemática de grupos populacionais específicos. Em Moçambique, o sistema de registo de nascimento herdado do governo colonial português era associado à tributação e à exigência de pagamento de uma taxa para proceder ao registo, o que desincentivou o registo de crianças por parte das suas famílias.

Quando estejam instituídos mecanismos formais

que não sejam, porém, dotados do suporte adequado, o conflito pode agravar os problemas já existentes. Por exemplo, na Etiópia e no Sudão, não foi estabelecido qualquer sistema formal ou informal antes dos conflitos respectivos e, quando eclodiu a guerra, verificou-se uma incapacidade generalizada para lidar com o registo de nascimento.

2.2 Colapso dos sistemas de registo de nascimento

Quando uma guerra dá origem ao colapso do sistema estatal e compromete as respectivas funções e instituições, os sistemas de registo civil também falham, podendo os registos de nascimentos ser destruídos. Um conflito armado prolongado pode paralisar, de forma permanente, o sistema de registo civil, deixando assim um vazio institucional. No Afeganistão, embora a legislação nacional exija o registo das crianças à nascença, 23 anos de conflito tornaram ineficazes os mecanismos administrativos, bem como as instituições sociais que apoiam os mecanismos formais.

Os conflitos armados podem agravar a disparidade existente entre os meios rural e urbano no que diz respeito aos níveis de registo, afectando as crianças oriundas de zonas rurais de forma desproporcionada. Na Colômbia, as mães que vivem com os seus filhos em zonas rurais, não conseguem muitas vezes chegar aos centros de registo, quer devido aos custos da própria deslocação, quer pela dificuldade e pelo perigo da mesma. Estas crianças, desprovidas de cer-

Caixa de texto 2.1 – Etiópia: sem sistema oficial de registo de nascimento

A Etiópia não dispõe de um sistema nacional de registo de nascimento. Apesar de o Código Civil prever o registo da criança nos 90 dias que se seguem ao seu nascimento, a legislação não especifica as responsabilidades do governo central nem identifica as estruturas administrativas responsáveis pelo registo. A ausência de mecanismos de registo civil a nível nacional, municipal e local impedem a recolha de dados demográficos exactos e credíveis.

Na Etiópia, 14 milhões de pessoas foram afectadas pela seca e 6 milhões de pessoas viram-se forçadas a abandonar a sua residência na busca de alimentos e ajuda humanitária. A falta de dados demográficos tem criado dificuldades na distribuição de alimentos por parte de agências como a Comissão para a Prevenção de Desastres^{N.T.5}. A ajuda humanitária tem sido planificada com base em estatísticas demográficas realizadas há mais de 10 anos, aquando do último recenseamento. Esta é uma das razões pelas quais alguns povos nómadas têm recebido menos alimentos do que o necessário para a sua sobrevivência quotidiana.

As deslocações maciças da população têm contribuído, em larga medida, para a deterioração de estruturas e laços familiares, assim como para a erosão progressiva da memória comunitária. Em alguns casos desapareceram os métodos tradicionais de contagem e identificação de familiares – a informação sobre quem nasceu, quem morreu e quem está associado a quem. Sem um sistema de registo de nascimento formal que possa substituir as práticas locais tradicionais, as crianças não são reconhecidas nem pelo Estado nem pela comunidade, o que compromete a sua protecção.

Sem registo de nascimento, as crianças também ficam mais vulneráveis aos abusos e à exploração. Apesar de o casamento de menores de 18 anos ser proibido por lei, não há nenhum registo oficial da idade das crianças, o que potencia ilegalidades nesse domínio. O colapso de normas e tradições sociais tem levado a um aumento do número de casamentos precoces, assim como de casos de violência sexual contra crianças e de exploração infantil. Os rapazes que não conseguem comprovar a sua idade, têm sido vítimas de recrutamento militar e utilizados como soldados em milícias, especialmente em Amhara e Tigray. Apesar dos casos que evidenciam a utilização de crianças-soldado na Eritreia e na Etiópia, sem registo de nascimento torna-se difícil provar o recrutamento infantil.

Na Etiópia o registo de nascimento está também directamente relacionado com a questão da nacionalidade e tem provocado um aceso debate entre as várias forças políticas. No período que se seguiu à guerra entre a Etiópia e a Eritreia, a opinião pública dividiu-se entre os defensores do princípio do *jus solis*, de acordo com o qual a nacionalidade é atribuída em razão do país de nascimento, independentemente da nacionalidade dos ascendentes; e os que se mostravam favoráveis ao princípio do *jus sanguinis*, segundo o qual a nacionalidade da criança depende da nacionalidade dos seus pais. O processo de separação com a Eritreia veio ainda a reflectir-se em questões de nacionalidade, identidade e de sucessões. Sem um sistema de registo de nascimento em pleno funcionamento, certos direitos são difíceis de estabelecer, pondo em risco o direito à identidade e à sucessão em certos locais, como no caso da cedência à Eritreia de uma cidade-chave que tradicionalmente fazia parte da Etiópia.⁸

O problema da falta de um sistema de registo de nascimento tem sido objecto de várias medidas, incluindo preparativos para realizar um novo recenseamento a nível nacional. Presentemente estão a ser elaborados planos a fim de iniciar campanhas-piloto de registo de nascimento em Amhara e Tigray.

tidões de nascimento são, por conseguinte, mais vulneráveis ao recrutamento infantil por parte de grupos armados nãoestatais. Além disso, as conservatórias de registo civil na Colômbia têm sido ameaçadas pelas partes em conflito e, nalguns casos, funcionários do registo civil já foram vítimas de homicídios selectivos.⁹

A eficácia dos sistemas de registo pode oscilar durante um período de conflito armado. No Camboja, o registo do estado civil diminuiu em 10 por cento entre 1970 e 1975, tendo sido suspenso sob o controlo dos Khmer Vermelhos entre 1975 e 1979.¹⁰ Mesmo quando o sistema nacional não esteja encerrado, os serviços de registo de nascimento podem ficar parcialmente suspensos nos territórios afectados por um conflito armado, tal como sucede no Norte e no Leste do Sri Lanka, onde os centros de registo a nível das divisões, distritos e localidades não têm funcionado normalmente durante os períodos de combates em larga escala (ver caixa de texto 2.2). Na Guatemala, cerca de 10 por cento dos registos civis do país foram destruídos durante o conflito.¹¹

2.3 Questões intergeracionais e sócio-culturais

Os pesados requisitos e procedimentos administrativos podem impedir ou desencorajar o registo de nascimento. No Peru, as conservatórias de registo civil que se encontram em zonas anteriormente afectadas pelo conflito armado, exigem frequentemente que os pais apresentem documentos comprovativos da sua identidade e igualmente do seu não-envolvimento com grupos rebeldes.¹² Mas quem quiser adquirir documentos de registo pode deparar-se com vários obstáculos. Em algumas situações, as conservatórias foram destruídas, ou então, a obtenção de uma certidão de nascimento pode exigir longas viagens e muita documentação, o que prolonga o processo de registo e desencoraja os pais de procurarem registar os seus filhos.

A exigência de que os pais apresentem documentos de identidade ao registarem os seus filhos, pode contribuir para um ciclo intergeracional de ausência de registo, particularmente se os documentos familiares tiverem sido perdidos ou destruídos durante o conflito. Em Moçambique, na fase subse-

quente ao conflito, os fracos níveis de registo de crianças têm sido atribuídos principalmente à perda de documentos de identidade, por parte dos pais, durante a guerra civil. No Sri Lanka, a reforma legislativa decretada em 2003 tem facilitado o registo de crianças Tamil. Porém, a nova lei ainda exige que os Tamil de origem indiana recente apresentem oito documentos atestando a respectiva identidade e situação familiar, a fim de poderem registar os seus filhos (ver caixa de texto 2.2). Na Sérvia e Montenegro, os romani deslocados internamente enfrentam dificuldades para obter certidões de nascimento para os seus filhos, por não terem documentos de identidade ou provas de uma morada oficial.¹³

As práticas tradicionais ou culturais podem também criar obstáculos ao registo de nascimento, uma vez que o reconhecimento da identidade de uma criança no seio de uma comunidade está muitas vezes ligado a tradições profundamente enraizadas, as quais, em alguns casos, podem ser incompatíveis com o registo civil e o estabelecimento de uma identidade legal. Por exemplo, nas Filipinas, a taxa de

registo de nascimentos é baixa entre a população muçulmana, uma vez que a legislação nacional não tem levado em consideração a prática cultural segundo a qual a criança adota o primeiro nome do pai como seu apelido. A agitação civil no Sul das Filipinas agrava ainda mais os fracos níveis de registo entre muçulmanos, ao limitar a capacidade das pessoas se deslocarem aos centros de registo.

2.4 Discriminação de género

Em países onde a nacionalidade de uma criança é determinada exclusivamente pela nacionalidade do pai, as mulheres solteiras ou que vivam separadas dos maridos enfrentam inúmeras barreiras legais e administrativas quando tentam registar os seus filhos. Essa prática provoca, por sua vez, um impacto negativo sobre os filhos. No Nepal, por exemplo, não há qualquer disposição na Lei sobre o Registo de Nascimento relativa ao registo de crianças nascidas fora do casamento. Além disso, as crianças refugia-

Caixa de texto 2.2 – Registo de nascimento: o primeiro passo para uma passagem segura além-fronteiras

Para passar uma fronteira, é normalmente necessário um passaporte e muitas vezes também um visto. O registo de nascimento é o primeiro passo para a obtenção desses documentos.

Várias circunstâncias levam a criança a viajar além fronteiras, por exemplo com vista à reunificação familiar ou então enquanto requerente de asilo em tempo de guerra ou repressão política. Apesar do registo de nascimento não garantir acesso a um passaporte ou a um visto, uma criança sem prova de identidade dificilmente conseguirá obter os documentos necessários para viajar. Quando tal acontece, a família poderá recorrer a meios ilegais para “fazer passar” a criança além fronteira, quer sozinha, quer com a ajuda de traficantes. Com a entrada ilegal num outro país, a criança encontra-se desprotegida e o risco de ela vir a ser objecto de exploração aumenta muito. Uma criança sem identificação legal, ou prova de idade e laços familiares, fica muito mais vulnerável ao tráfico.

Apesar dos esforços para proteger crianças vítimas de tráfico infantil, quando identificadas na fronteira, são as crianças, e não os traficantes, que se vêem confrontadas com uma série de problemas legais. As leis adoptadas para prevenir e pôr cobro ao tráfico de pessoas, acabam muitas vezes por levar à criminalização das próprias vítimas. Estas podem viajar com documentos falsos ou tentar, através dos seus próprios meios, entrar ilegalmente num país. As crianças que se encontram nesta situação correm o risco de ser vítimas de uma acção criminal.

Crianças refugiadas não-acompanhadas ou crianças requerentes de asilo sem identificação são especialmente vulneráveis. Receosas, muitas delas dão informações falsas às autoridades fronteiriças. Mesmo quando a criança revela um nome e um local de nascimento, sem um sistema de registo do mesmo, não há prova oficial da sua existência, causando profundas dificuldades para a localização dos seus familiares. As crianças podem encontrar-se numa situação em que não é possível permanecer no país onde foram presas, mas também não podem regressar ao seu país de origem. Na Suécia, aproximadamente 70 por cento daqueles que entram no país com um pedido de asilo político não possuem qualquer documento de identificação, tornando particularmente difícil a investigação dos processos e a atribuição de cuidados necessários de protecção, sobretudo no caso das crianças.¹⁷

Na região dos Balcãs houve um aumento significativo do tráfico de pessoas com fins de exploração sexual durante o período que se seguiu à guerra. De acordo com a polícia local e as ONGs, cerca de 30 por cento das mulheres vítimas de tráfico para exploração sexual são menores de 18 anos¹⁸. Muitas destas raparigas possuíam documentos falsos que as identificavam como adultas, ou não tinham qualquer tipo de identificação. De acordo com informações recolhidas pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), pela polícia local e por ONGs, aproximadamente 70 por cento das raparigas e mulheres adultas traficadas nesta região carecem de documentos de identificação válidos.¹⁹ Dependentes das redes de traficantes e correndo o risco de prossecução pela polícia de investigação criminal ou pela polícia fronteiriça, elas têm medo de pedir ajuda.

No Kosovo, foi criada uma Unidade de Investigação de Tráfico e Prostituição (UNMIK^{N.18}), para enfrentar este problema. Até então, mulheres e raparigas que recusavam identificar-se como vítimas de tráfico, por medo ou simplesmente por não terem uma casa para onde regressar, viam-se assim acusadas de prostituição, passagem ilegal de fronteiras, residência ilegal ou posse ilegal de documentos, ou ainda uma combinação destes crimes. Agora têm acesso ao programa de repatriamento da OIM e a oportunidade de falar com a Unidade de Assistência à Vítima, do Departamento de Justiça.²⁰

das, órfãs ou nascidas na sequência de uma violação não podem ser registadas. Essas dificuldades têm sido agravadas pela insegurança e agitação decorrentes da revolta maoista, sobretudo em zonas rurais.

Por vezes, os requisitos legais discriminam as crianças cujos progenitores masculinos faleceram ou vivem fora do país. Durante o conflito armado no Kosovo, as mulheres que se refugiaram na Antiga República Jugoslava da Macedónia não podiam registar os seus bebés na ausência dos maridos.¹⁴ Estas barreiras agravam-se frequentemente devido a constrangimentos de natureza social e económica. Se a deslocação à conservatória de registo civil mais próxima implicar dois dias de viagem por estradas que se encontram em mau estado, é pouco provável que uma mãe, esforçando-se por cuidar dos seus filhos, tente efectuar a referida deslocação. Nos casos em que exista uma ameaça potencial de enfrentar grupos armados ou o risco de agressão sexual relacionada com o conflito, os problemas imediatos envolvidos num registo de nascimento sobrepõem-se às vantagens a longo prazo.

As mulheres podem igualmente enfrentar dificuldades na transmissão da sua nacionalidade aos seus filhos nos casos em que o pai é apátrida, mesmo quando a criança tenha nascido no país do qual a mãe é nacional. Se a mulher não conseguir fazer estender a sua nacionalidade ao seu cônjuge, poderá deparar-se com uma situação em que lhe serão impostas as condições de apatridia, bem como aos seus filhos e a toda a sua família.

A desigualdade de género pode também verificar-se no próprio processo de registo, resultando numa taxa de registo mais reduzida para as raparigas. Em sistemas patriarcais é frequentemente dada uma maior importância ao registo de rapazes. Na Guatemala, por exemplo, as raparigas têm menos probabilidades de ser registadas do que os rapazes e, como consequência, verificou-se que muitas mulheres e raparigas refugiadas de origem guatemalteca não estavam registadas no momento em que tentavam ser repatriadas no período subsequente ao conflito.¹⁵

Durante a guerra, na Bósnia e em Timor-Leste, milhares de crianças nasceram de mulheres vítimas de violação. As mulheres que foram vítimas escolhidas de violência sexual, incluindo a gravidez forçada na Bósnia, receavam muitas vezes registar os seus filhos por enfrentarem estigmatização social. Muitas das crianças foram abandonadas. Em alguns casos, os orfanatos na Bósnia e Herzegovina registaram crianças abandonadas com a referência "SN" ou "sem nome".¹⁶

2.5 Destruição ou perda de registos de nascimento

Se não estiver em pleno funcionamento um mecanismo seguro para a conservação de arquivos, poderão ser perdidas ou destruídas, durante o conflito, informações vitais sobre os nascimentos registados em sistemas da administração civil. Na Guatemala, houve arquivos armazenados em conser-

vatórias de registo civil em Quiche e Huhuetanango, deliberadamente destruídos pelo fogo durante a guerra e, em Timor-Leste, durante a violência que se seguiu ao referendo sobre a independência em 1999, patrocinado pelas Nações Unidas, grande parte dos registos oficiais e bases de dados foi incendiada.²¹ De igual modo, na Bósnia e Herzegovina, os registos de nascimento armazenados em conservatórias de registo civil foram intencionalmente destruídos para que as pessoas não se pudessem identificar e reivindicar os seus direitos e propriedades.

Os documentos de identificação de famílias e comunidades inteiras podem ser revogados, confiscados e deliberadamente destruídos durante um conflito. No Camboja, todos os documentos referentes ao estado civil foram destruídos pelos Khmer Vermelhos nos anos 70.²² No Uganda, houve relatos segundo os quais, em 2002, terão sido incendiados pelas forças governamentais cartões de identidade e certidões de nascimento documentando a idade de alguns recrutas, a fim de destruir provas de recrutamento de crianças.²³

Os problemas relacionados com a perda ou destruição de registos de nascimento podem ser agravados por outros factores, inclusive pela ocorrência de desastres naturais. Por exemplo, em Moçambique, os esforços desenvolvidos após o conflito no sentido de recuperar documentos de identidade e arquivos de registos de nascimento perdidos durante a guerra, sofreram um revés quando as conservatórias de registo civil foram destruídas pelas inundações ocorridas em 2000.

2.6 Utilização indevida de registos de nascimento

Em tempos de conflito e de opressão, as informações consignadas durante o registo de nascimento podem ser abusadas ou manipuladas, comprometendo os direitos humanos das crianças e pondo em risco a segurança das mesmas. Não só é violado o próprio direito da criança a um registo de nascimento, como também o registo é utilizado como um instrumento de discriminação e destruição. Um exemplo notório desta situação é o caso do Ruanda, onde, durante o genocídio, foram utilizadas certidões de nascimento para identificar as origens étnicas das crianças e para serem cometidas atrocidades de forma intencional.²⁴

Em muitas comunidades, o receio de recrutamento de crianças tem dado origem a uma relutância em matéria de registo de crianças. Por exemplo, na Eritreia, o registo de nascimentos foi utilizado para identificar as crianças tendo em vista o seu recrutamento forçado. Noutros casos, o receio de discriminação ou de violência pode desencorajar o registo. No Kosovo, no período que antecedeu a guerra, as famílias albanesas não registavam os filhos com receio de serem abordadas ou associadas às autoridades estatais sérvias.²⁵

Na Indonésia, onde a taxa de registos de nascimento é geralmente baixa, a utilização ou manipulação de informação por parte do Estado pode constituir

um desincentivo suplementar, que leva as famílias a não registarem os seus filhos. Após a instauração da lei marcial na Província de Aceh, em 2003, as autoridades militares emitiram um regulamento estipulando que todas as pessoas com, pelo menos, 17 anos de idade deveriam ser novamente registadas. O objectivo declarado pelas autoridades era o de substituir os cartões de identidade que tinham sido retirados pelo Movimento de Libertação de Aceh (GAM), tendo contudo o processo constituído igualmente uma forma de identificar os separatistas.²⁶ Todos os candidatos foram sujeitos a uma entrevista por parte da autoridade militar, tendo-lhes sido emitidos novos documentos de identidade chamados *Kartu Tanda Penduduk Merah Putih* (“cartão de identidade vermelho e branco”, que representa as cores da bandeira indonésia), um sinal da sua lealdade para com o Estado.

Um Estado pode recusar o registo de determinados grupos dentro do seu território, com vista a negar-lhes um reconhecimento político. Em 2001, algumas ONGs no Bangladesh anunciaram a ausência de registo de cerca de 100 crianças refugiadas Rohingya, que se encontravam em campos junto à fronteira com Mianmar.²⁷ A falta de registo dessas crianças foi resultado de uma exclusão, tanto por parte do país de acolhimento como por parte do país de origem. O Governo do Bangladesh recusou o registo de crianças com base no estatuto legal dos progenitores masculinos, muitos dos quais foram designados como “imigrantes ilegais”, tendo também evitado que as crianças obtivessem certidões de nascimento, o que poderia habilitá-las a uma aquisição futura de nacionalidade. O Governo da Mianmar recusou o registo das crianças, excepto se as mesmas fossem filhas de dois refugiados registados e, por essa razão, impedidos de serem repatriados. Foram empreendidas consultas e actividades de seguimento com o envolvimento do Governo do Bangladesh, o Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e ONGs, não tendo porém o problema sido resolvido e permanecendo as crianças sem identidade legal.

Nos Territórios Palestínianos Ocupados, os palestinianos têm sido encorajados a registar os seus filhos, com o intuito de ser estabelecida uma identidade legal. Com base no registo de nascimento, foram emitidos cartões de identidade, que indicam se a criança nasceu em Gaza, nas Cisjordânia ou em Jerusalém. Os cartões de identidade estabelecem categorias da população sujeitas a controlos suplementares e, muitas vezes, levando a situações de discriminação. Por exemplo, em Jerusalém Leste, foram emitidos cartões de identidade distintos para todos os residentes palestinianos. Porém, se os palestinianos de Jerusalém deixarem a cidade ou saírem para trabalhar ou estudar, o respectivo cartão de identidade pode ser-lhes revogado, o que anula o seu direito de regresso, bem como os seus direitos de propriedade, acesso à assistência social e a outras regalias sociais.²⁸

Os cartões de identidade são igualmente utilizados para acompanhar de perto os movimentos dos refugiados palestinianos residentes no Líbano. Nos cinco campos de refugiados localizados no Sul do Líbano, onde reside metade dos refugiados palesti-

nianos no Líbano, é solicitado aos residentes que apresentem os seus cartões de identidade num ponto de controlo do exército, no momento da entrada ou saída do campo. Os refugiados palestinianos não-registados, bem como os seus filhos, são desta forma impossibilitados de viajar, tanto dentro como fora do país. Acresce ainda o facto de que são negados às crianças não-registadas outros direitos civis e sociais, não podendo as mesmas inscrever-se na escola, nem beneficiar de serviços sociais ou de saúde prestados pelo governo ou pelo UNRWA.²⁹ N.T.7

2.7 Falsos registos

Os registos falsos ou ilegais podem incentivar ou conduzir a circunstâncias de um conflito armado. Nos casos mais extremos, o registo de nascimento, bem como outros documentos de identidade têm sido utilizados para identificar pessoas ou grupos destinados a ser alvo de assassinatos políticos por parte de grupos armados ou esquadrões da morte. Os falsos registos podem assim tornar-se uma opção de família, a fim de ocultar a sua identidade durante a fuga no interior de um país ou aquando da transposição de fronteiras. As famílias ameaçadas por grupos rebeldes ou paramilitares na Colômbia falsificaram, em situações de desespero, a sua identidade a fim de escaparem à tortura e à morte. Na Guatemala, no período após o conflito, muitas pessoas alteraram as suas informações pessoais, tendo-se registado ilegalmente por temerem as forças de segurança governamentais.³⁰

No Peru, na década de 80 e nos inícios da de 90, foram falsificadas identificações por parte de pessoas que fugiram de zonas sob o controlo do grupo rebelde *Sendero Luminoso*, bem como por muitos que tentavam esconder-se das forças de segurança do Governo. O relatório de 2003 da Comissão de Verdade e Reconciliação do Peru concluiu que morreram mais de 69.000 pessoas durante as duas décadas de guerra civil, cerca de metade das quais mortas pelos rebeldes, ao passo que um terço das vítimas foi atacada pelo Estado.

As crianças podem ser igualmente sujeitas a falsos registos. Em Timor-Leste, entre as crianças que fugiram com as suas famílias para Timor Ocidental em Setembro de 1999, várias centenas continuam separadas. Algumas dessas crianças foram alegadamente colocadas em internatos em Timor Ocidental, sob uma falsa identidade, tendo sido impedidas de ser reunidas com as suas famílias. Em países afectados por guerras, as crianças podem ser igualmente vítimas de venda e tráfico ilegais com vista à sua adopção internacional, tendo-se este fenómeno verificado no Afeganistão, na Guatemala e em países da Europa de Leste.

2.8 Insuficiência de recursos e vontade política

Em situações de emergência, quando está ameaçada a sobrevivência básica, é provável que o registo de nascimento se torne uma preocupação secundária.

Os Estados em transição após uma situação de conflito, podem não dispor de políticas que assegurem o compromisso político assumido de atribuir prioridade ao registo de nascimento ou a um enquadramento jurídico que torne o mesmo obrigatório. Mesmo quan-

do estejam estabelecidas as estruturas jurídicas ou administrativas destinadas a reactivar o registo de nascimentos, a falta de capacidade a nível nacional pode impedir ou adiar o estabelecimento de um registo civil operacional.

Notas

N.T.5 A designação, mais comumente utilizada, desta Comissão em língua inglesa é de *Disaster Prevention and Preparedness Commission*.

- 8 Comunicação com a UNICEF Etiópia, Agosto de 2004.
- 9 Comunicação com a UNICEF Colômbia, Junho de 2003.
- 10 “*Recording of Civil Status Focusing on Primary Rights of the Child*”, ensaio preparado pelo Ministério do Interior e pelo Governo Real do Camboja e apresentado na Terceira Conferência Asiática sobre o Registo de Nascimento – O Primeiro Direito da Criança, Banguecoque, Tailândia, 6-9 de Janeiro de 2003, pág. 1 [em português: Registo do Estado Civil, com Especial Enfoque nos Direitos Básicos da Criança].
- 11 Worby, P., *Lessons Learned from UNHCR's Involvement in the Guatemala Refugee Repatriation and Reintegration Programme (1987-1999)*, ACNUR, Genebra, 1999 [em português: Lições Aprendidas através do Envolvimento do ACNUR no Programa de Repatriamento e Reintegração de Refugiados na Guatemala (1987-1999)].
- 12 Comunicação com a UNICEF Peru, Outubro de 2004.
- 13 Conselho da Europa, Comissário para os Direitos Humanos, “*Kosovo: The Human Rights Situation and the Fate of Persons Displaced from their Homes*”, CommDH (2002) 11, relatório de Alvaro Gil-Robles, Comissário para os Direitos Humanos, Conselho da Europa, Estrasburgo, França, 2002, pág. 45 [em português: Kosovo: a Situação em matéria de Direitos Humanos e o Destino das Pessoas Deslocadas de suas Casas].
- 14 Roberson, K., “*Pointers: Statelessness/Registration*”, ensaio apresentado na Reunião de Peritos em Registo de Nascimento e Conflito Armado, Florença, Itália, 2-3 de Julho de 2003 [Indicadores: Apátrida/Registo].
- 15 Worby, op. cit.
- 16 Daniel, Joana, “*No Man's Child, the War Rape Orphans*”, *European Master's Degree in Human Rights and Democratisation* (Mestrado Europeu em Direitos Humanos e Democratização), Marsilio Editori, Veneza, Julho 2004, págs. 66-67 [em português: Filhos de Ninguém, os Órfãos das Violações de Guerra].
- 17 Larsson Bellander, E., “*Birth Registration and Armed Conflict*”, ensaio apresentado na Reunião de Peritos em Registo de Nascimento e Conflito Armado, Florença, Itália, 2-3 Julho, 2003.
- 18 UNICEF, UNOHCHR, ODIHR, *Trafficking in Human beings in Southeastern Europe*, UNICEF, June 2002, p.141 [em português: Tráfico de Seres Humanos no Sudeste Europeu].
- 19 Ibid.

N.T.6 A sigla UNMIK corresponde a Missão Administrativa Interina das Nações Unidas para o Kosovo.

- 20 Comunicação com a UNICEF Kosovo, Outubro de 2004.
- 21 Nações Unidas, Departamento de Assuntos Económicos e Sociais, Secção de Estatísticas, *Programa Internacional para Acelerar el Mejoramiento de los Sistemas de Estadísticas Vitales y Registro Civil. Estudio de factibilidad para acelerar el mejoramiento de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales en Guatemala*, Nações Unidas, Nova Iorque, 1993.
- “*Birth Registration in East Timor*”, ensaio elaborado pela Conservatória Central de Registo Civil, Ministério da Justiça, Governo da República Democrática de Timor-Leste, UNICEF Timor-Leste e *PLAN International*/Timor-Leste, apresentado na Terceira Conferência Asiática sobre o Registo de Nascimento – O Primeiro Direito da Criança, Banguecoque, Tailândia, 6-9 de Janeiro de 2003, pág. 1 [em português: Registo de Nascimentos em Timor-Leste].
- 22 “*Recording of Civil Status Focusing on Primary Rights of the Child*”, ensaio preparado pelo Ministério do Interior e o Governo Real do Camboja, apresentado na Terceira Conferência Asiática sobre o Registo de Nascimento – O Primeiro Direito da Criança, Banguecoque, Tailândia, 6-9 de Janeiro de 2003, pág. 1 [em português: Registo do Estado Civil Concentrado nos Direitos Elementares da Criança].
- 23 Human Rights Watch, *Stolen Children: Abduction and recruitment in northern Uganda*, Vol. 15, N.º 7 (A), Human Rights Watch, Nova Iorque, 2003, pág. 19-20 [em português: Crianças Roubadas: Rapto e Recrutamento no Norte do Uganda].
- 24 Centro de Estudos Innocenti da UNICEF, *Birth Registration: Right from the start*, Centro de Estudos Innocenti da UNICEF, Florença, Itália, 2002, pág. 16 [em português: Registo de Nascimento: o Direito a ter Direitos].
- 25 Comunicação com a UNICEF Kosovo, Setembro de 2004.
- 26 Comunicação com a UNICEF Indonésia, Setembro de 2004.
- 27 Comunicações com funcionários de ONGs trabalhando num campo de refugiados na fronteira entre o Bangladesh e Mianmar, Janeiro e Fevereiro de 2003.
- 28 Comunicação com a UNRWA, Outubro de 2004.
- 29 Comunicação com UNICEF Líbano, Outubro de 2004.
- N.T.7 UNRWA é o acrónimo de *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees*, que em português significa Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos.
- 30 Nações Unidas, Departamento de Assuntos Económicos e Sociais, Divisão de Estatísticas, op. cit.

3

IMPLICAÇÕES DA AUSÊNCIA DE REGISTO EM SITUAÇÕES DE CONFLITO

3.1 Crianças refugiadas e deslocadas no interior do seu próprio país

No caos inerente às situações de deslocação, em que as famílias são obrigadas a fugir das suas casas, frequentemente com pouco ou nenhum aviso prévio, os documentos de identidade podem ser perdidos ou destruídos. As famílias que deixaram as suas casas e os seus bens, esperando regressar passado pouco tempo, podem encontrar-se retidas e obrigadas a fugir do país sem qualquer identificação ou provas da sua nacionalidade.

As crianças não-registadas e deslocadas são particularmente vulneráveis a várias formas de discriminação e abuso. Por exemplo, no Quirguistão, a documentação que certifica o estatuto de refugiado é apenas emitida ao chefe de família, mas não aos membros da família individualmente considerados.³¹ Por conseguinte, as crianças requerentes de asilo não possuem os seus próprios documentos, não podendo a sua identidade ou estatuto ser verificados. Estas crianças têm sido alegadamente perseguidas e sujeitas a detenções arbitrárias pelas milícias. De igual modo, na Guiné, muitas crianças refugiadas e sem registo têm sido arbitrariamente detidas por agentes da autoridade e, incapazes de fazer prova da sua identidade ou idade, muitas têm sido encarceradas como adultos.³² Estas crianças não têm acesso a apoio judiciário, sendo provável que permaneçam detidas, a menos que sejam localizadas por assistentes sociais guineenses durante visitas de rotina às prisões.

A ausência de registo de nascimento ou de outros documentos de identidade pode igualmente ter como resultado um acesso limitado a serviços sociais para crianças deslocadas, quer no interior de campos, quer em áreas de residência situadas fora dos mesmos. Por exemplo, crianças romani deslocadas no interior da Ex-Jugoslávia não eram elegíveis para a recepção de assistência humanitária a não ser que apresentassem um cartão para pessoas deslocadas internamente (IDP), estando esses cartões disponíveis apenas mediante a apresentação de uma certidão de nascimento.³³ Frequentemente, os documentos de identidade emitidos para as crianças que vivem em campos não são válidos para acesso a serviços situados fora do campo. Na República Unida da Tanzânia, foi emitida documentação de identidade às crianças refugiadas provenientes do Burundi e da República Democrática do Congo após a sua entrada nos campos de refugiados. Contudo, dentro dos campos, só existia acesso à escola primária, não permitindo a documentação que as crianças se matriculassem na escolaridade secundária na comunidade de acolhimento.³⁴ Na Guiné, muitos refugiados fugiram para cidades e aldeias onde as crianças desprovidas de um estatuto legal enfrentam dificuldades na obtenção de serviços de educação e cuidados de saúde. Tais circunstâncias podem levar a que um crescente número de crianças viva e trabalhe nas ruas, sobretudo nas cidades e nos centros urbanos.

Durante um conflito armado, em que as crianças ficam separadas das respectivas famílias ou encarregados de educação, podem aquelas ser confrontadas com circunstâncias complexas, que as põem em

risco, bem como à sua identidade. Na ausência dos pais ou dos encarregados de educação, as crianças podem ser colocadas em instituições ou em famílias de acolhimento, evacuadas ou deslocadas à força, ou ser mesmo objecto de adopções internacionais. A primeira prioridade deverá consistir na protecção das crianças não-acompanhadas e separadas, bem como na localização das suas famílias, para que sejam prontamente reunificadas. Quando não seja possível a identificação de familiares, devem ser assegurados cuidados por parte da família alargada e a nível comunitário, devendo em todas as situações o interesse superior da criança constituir uma consideração primordial.

Os casos em que não exista uma identificação adequada podem dar azo a atrasos na localização e na reunificação familiar. Apesar de serem envidados todos os esforços no sentido de registar as crianças aquando da sua chegada aos campos, a ausência de uma certidão de nascimento ou de qualquer outro documento de identidade pode dar origem a dificuldades. Estima-se que, durante o genocídio ocorrido no Ruanda em 1994, cerca de 4 milhões de refugiados e IDPs tenham fugido por toda a Região dos Grandes Lagos. Os diferentes formulários de registo utilizados nos campos de refugiados na República Democrática do Congo, no Ruanda e na República Unida da Tanzânia complicaram as buscas de familiares separados. Todavia, os esforços desenvolvidos pelo Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV), pela Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (FICV), pelo ACNUR, pela UNICEF e por ONGs parceiras – ao todo, cerca de 150 organizações humanitárias – contribuíram para o sucesso na localização de famílias. No auge do processo de reunificação, mais de 1.000 crianças e seus familiares foram reunidos mensalmente.³⁵

Em 2003, o ACNUR realizou uma sondagem global designada por Questionário sobre a Apatridia. Esta iniciativa foi empreendida no contexto da Agenda para a Protecção endossada pelo ACNUR e adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2002. O Questionário baseou-se em consultas com governos, organizações internacionais, ONGs e outros peritos, traçando um Programa de Acção destinado a melhorar a protecção dos refugiados, requerentes de asilo e apátridas e a identificar medidas-chave destinadas a promover a redução da apatridia.

Em Março de 2004 foi publicado um relatório final sobre o Questionário sobre a Apatridia no qual os Estados foram encorajados a identificar os desafios específicos enfrentados, bem como as abordagens que recomendam, a fim de promover a redução dos casos de apatridia e de fazer face a problemas relacionados com o registo de refugiados, a identidade e a nacionalidade. As respostas – enviadas por cerca de 40 por cento dos Estados inquiridos – foram analisadas tanto a nível regional como global, na base das quais foi compilado um conjunto de recomendações. Em termos globais, o Questionário demonstrou que a apatridia consiste numa preocupação para a grande maioria dos países. Em particular, o relatório concluiu que a ausência de registo de nascimento é uma causa primordial e importante da apatridia.

Uma recomendação-chave do relatório apela aos “Estados e organizações implicadas que redobrem esforços no sentido de promoverem o registo eficaz de todos os nascimentos.” Outra recomendação convidou os Estados a “assegurarem o direito a uma identidade para todas as crianças.”³⁶

O Questionário foi a primeira sondagem global levada a cabo sobre a questão da apatridia e, uma vez que muitos Estados não dispõem de mecanismos destinados à identificação de casos de apatridia, continua desconhecida a verdadeira magnitude do problema. Uma revelação essencial do Questionário consiste no facto de ser preciso trabalhar para a sensibilização e para a promoção do reconhecimento e do diálogo, a fim de melhorar a protecção e de evitar e reduzir os casos de apatridia.³⁷

3.2 Deslocação prolongada

A falta de registo pode igualmente ocorrer em casos de deslocação prolongada quando, após várias gerações, não foi ainda concedida pelo país de acolhimento uma nacionalidade ou asilo às pessoas deslocadas, sendo as mesmas, simultaneamente, incapazes de regressar às suas casas. Por exemplo, os cidadãos afegãos e os seus familiares residentes na República Islâmica do Irão e no Paquistão, bem como aqueles que são repatriados para o Afeganistão, enfrentam enormes desafios na obtenção de documentos de identidade, tendo em conta o número de anos vividos numa situação de deslocação no estrangeiro – tendo inclusive passado por casamentos e nascimentos.⁴⁰ Além disso, muitos trabalhadores migrantes afegãos que viviam, por razões económicas, temporariamente em países vizinhos, viram-se retidos nesses países pela erupção da guerra. É provável que as crianças nessas famílias fiquem entre dois sistemas de registo, muitas vezes carecendo de estatuto legal, tanto no seu país de origem como no de residência.

Embora possam registar-se, enquanto refugiados, junto da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos (UNWRA), as crianças filhas de refugiados palestinos que se encontram fora dos Territórios Palestinos Ocupados, não podem obter um cartão de identidade que lhes permita regressar aos Territórios Palestinos Ocupados e nem sequer um visto que lhes permita visitarem a sua pátria.

3.3 Recrutamento de crianças nas forças armadas e em grupos armados

As crianças que não disponham de documentos comprovativos da sua idade são mais vulneráveis ao recrutamento precoce. Nestes casos, o recrutamento é muitas vezes justificado com base na aparência física ou confirmação oral da idade por parte dos próprios recrutas. Por exemplo, no Nepal, de acordo com algumas fontes, o exército baseia-se na confirmação oral da idade.⁴¹ Mais grave ainda é o crescen-

Caixa de texto 3.1 – Colômbia: registo de nascimento para crianças deslocadas no interior do seu próprio país

Ao longo de mais de 50 anos, a Colômbia tem sofrido as consequências da guerra civil e da violência política. Durante a última década, a acção de forças paramilitares e grupos rebeldes levou a que cerca de 2,9 milhões de pessoas abandonassem as suas casas. Temendo represálias, as famílias deslocadas procuram refúgio nos centros urbanos e tentam passar despercebidas, preferindo omitir perante as autoridades que se viram obrigadas a fugir. Em muitos casos, partem sem documentos de identificação ou estatuto legal e sem registar os filhos.

Na Colômbia, os dados estatísticos relativos ao registo de nascimento variam consideravelmente. De acordo com as sondagens demográficas e de saúde (DHS), cerca de 9 por cento das crianças não se encontram registadas. O Departamento Administrativo Nacional de Estatística (DANE), estima que cerca de um quarto da população (26,4 por cento) carece de registo. Nas áreas mais afectadas pelo conflito como Atlántico, Caldas, César, La Guajira, Magdalena e Vichada, o número de crianças por registar é muito maior. As crianças colombianas sem registo de nascimento ou outro documento de identificação são excluídas dos serviços de assistência social, não podem ir à escola, não sendo elegíveis para os serviços de saúde. Muitas delas acabam por viver e trabalhar nas ruas, onde enfrentam diariamente a ameaça da violência.

O registo de nascimento é igualmente muito reduzido entre as populações indígenas colombianas. Frequentemente, as pessoas não estão informadas sobre a importância do registo de nascimento ou, se vivem longe dos centros de registo, muitas vezes não dispõem de condições financeiras que lhes permitam suportar os custos de deslocação. Há ainda alguns casos de comunidades indígenas que vivem em áreas de conflito.

Empenhada em lidar com os fracos níveis de registo de nascimentos junto das comunidades indígenas e afectadas pela guerra, a UNICEF estabeleceu um acordo com o Centro Nacional de Registo Civil. Em 2003 foram promovidas campanhas de sensibilização e desenvolvidos esforços para melhorar o acesso a centros de registo de nascimento em 39 municípios e 10 departamentos. Como resultado, foi garantido o registo de cerca de 50 mil crianças. A campanha de sensibilização incluiu a produção de folhetos, cartazes, anúncios radiofónicos e vídeos, que foram distribuídos pelas repartições de registo civil e serviços municipais de notariado em todo o país.

Foi lançada uma campanha-piloto no município de Bello, no departamento de Antioquia, com o objectivo de elevar a 100 por cento os níveis de registo de nascimento. Bello tem uma população de 400.000 habitantes, incluindo uma estimativa de 4.000 pessoas deslocadas pelo conflito armado. Em colaboração com os Secretariados de Educação e Saúde, e com o apoio das autoridades locais, o registo de nascimento foi iniciado nas escolas. Para as zonas pobres e marginalizadas foram organizadas campanhas porta-a-porta. Foram providenciadas acções de formação e apoio logístico, incluindo equipamento informático. Uma empresa de *software* informático juntou-se à campanha facilitando a rapidez do processo de registo através de uma ligação *on-line* com o Centro Nacional de Registo Civil.

A fim de evidenciar a importância do registo de nascimento para as crianças, incluindo entre a população local e indígena, foi realizada uma campanha de sensibilização a nível nacional, com especial incidência na formação de presidentes de câmara e funcionários do registo civil. Uma outra estratégia utilizada foi o estabelecimento de um sistema de cooperação com as maternidades existentes no país. Actualmente participam nesta iniciativa mais de 110 centros de saúde. No município de Buenaventura, a UNICEF, em colaboração com a IOM e o ACNUR, estabeleceu mecanismos de cooperação com centros e instituições de saúde, registando mais de 30.000 crianças nas zonas rurais e indígenas, incluindo crianças deslocadas pelo conflito.

As próximas medidas visam expandir por todo o país as parcerias nos municípios com os profissionais de saúde e de educação, proporcionando o acesso ao registo de nascimento. Assim, as crianças que se encontram expostas a maiores riscos poderão começar as suas vidas com uma identidade legal e com acesso à educação e a cuidados de saúde³⁸.

Testemunho de uma criança

Um rapaz da região colombiana de Putumayo conta como o registo de nascimento mudou a sua vida. Aos 11 anos, começou a trabalhar numa empresa de preparação de cacau para ajudar a sua mãe e as duas irmãs mais novas. Tendo sofrido uma queimadura com ácido sulfúrico, viu o seu acesso ao hospital recusado por falta de registo de nascimento. Com a ajuda das autoridades locais, foi promovido o registo e desta forma veio a receber assistência médica. Agora vai à escola com as suas duas irmãs e continua a trabalhar a tempo parcial, vendendo gelados depois da escola.

Nunca pensei que o registo de nascimento fosse tão importante... Depois de estar registado, a minha vida mudou tal como se diz nos anúncios da televisão e a verdade é que as coisas têm, desde então, dado certo. Assim, por exemplo, a cicatriz que, como te debes lembrar, tinha na minha mão, os médicos do hospital fizeram muitos tratamentos e agora, vês, já quase não se nota nada...

Acho que o registo leva a que as pessoas nos respeitem mais. Um dia, um homem aproximou-se de mim para me propor um negócio estranho e perguntou-me se era fácil para mim passar por equatoriano ou de uma outra região. Com esta pergunta ele estava a tentar saber se J_ J_ existia legalmente, quer dizer se eu estava registado. E eu respondi, "Não senhor, eu sou colombiano e aqui está, vou mostrar-lhe a minha certidão de nascimento."³⁹

te recrutamento de crianças por parte de forças rebeldes maoístas, o que se está a verificar de forma crescente nas zonas rurais. No Paraguai, o recrutamento de crianças nas forças armadas e na polícia nacional tem ocorrido com base em documentação falsa.⁴² No Afeganistão, em 1999, houve relatórios indicando a existência de recrutamento forçado de crianças por parte das forças Taliban. Estas notícias foram negadas pelos Taliban, citando um anterior decreto que proibia os indivíduos do sexo masculino que ainda não tivessem deixado crescer barba de participar em combate. Porém, sem um sistema de registo de nascimento, a idade dos recrutas não podia ser verificada.⁴³ Na ausência de documentos de identidade para instruir o processo, podem ocorrer casos de recrutamento forçado, sendo possível que os comandantes mais tarde afirmem que o alistamento era voluntário.

Quando são recrutadas crianças que não estejam registadas, surgem muitas dificuldades relativamente à sua quantificação, localização, desmobilização e reintegração. Na Libéria, por exemplo, estima-se que em 2004, no início do programa de desarmamento, desmobilização e reintegração, o número de crianças-soldado a incluir no programa variava entre os 8.000 e os 20.000, não se dispondo de uma estimativa clara quanto ao número de raparigas envolvidas.⁴⁴ Na ausência de um sistema operacional de registo de nascimentos, é seriamente limitada a capacidade de localizar e identificar as crianças que possam ter sido recrutadas.

As crianças raptadas podem ser mantidas em cativeiro durante muitos anos, ou ser novamente recrutadas por outros grupos armados, complicando desta forma os esforços com vista à sua localização e reunião com as suas famílias e comunidades. No Norte do Uganda, houve crianças raptadas pelo Exército de Resistência do Senhor^{NT8} que escaparam do seu cativeiro e a quem lhes foi pedido que se juntassem às forças governamentais das Forças de Defesa do Povo do Uganda, quando passavam por destacamentos das mesmas no seu regresso à vida civil.⁴⁵ Sem disporem de provas oficiais quanto à sua existência, as crianças não-registadas são também invisíveis na sociedade, sendo que o seu abuso e exploração passarão, muito provavelmente, despercebidos. Além disso, a responsabilização por violações de crianças depende da existência de informações exactas acerca da identidade, idade e estatuto. O registo de nascimento proporciona uma base para a responsabilização.

3.4 Desafios no restabelecimento da identidade

Em casos extremos, quando não exista um sistema de registo que assegure um suporte para a determinação da identidade das crianças, a mesma pode ser perdida ou esquecida. Por exemplo, durante a guerra na Serra Leoa (1991-2002), milhares de crianças foram raptadas e forçadas a combater. Foram dados frequentemente nomes de combate às crianças e, no momento em que as mesmas foram desmobili-

zadas após vários anos de combate e cativeiro, algumas delas já nem sequer se lembravam dos nomes que tinham recebido à nascença. As crianças raptadas no momento em que ainda eram bebés ou tinham ainda uma tenra idade, não possuíam qualquer memória da sua vida familiar. Muitas dessas crianças exprimiram interesse em conhecer o seu nome e identidade originais. No entanto, não existia documentação relativa ao seu nascimento, nem qualquer meio de reestabelecer a sua identidade, não sendo igualmente possível verificar as suas ligações familiares, nem os elos de ligação à comunidade. A identidade de algumas crianças nunca foi restabelecida.

Noutro caso, quando foi libertado um grupo de crianças raptadas da República Democrática do Congo e detidas num campo de treino militar na parte ocidental do Uganda, muitas delas não possuíam documentos de identidade nem informações que as ligassem às respectivas famílias e comunidades.

3.5 Desmobilização e reintegração de antigas crianças-soldado

A fim de poderem aceder ao processo de desmobilização enquanto crianças-soldado e receberem apoio para a reunificação e reintegração familiar, os antigos combatentes precisam de poder estabelecer o seu estatuto enquanto crianças. Na Serra Leoa, as crianças, e ao contrário daquilo que se verificava com os adultos, não precisavam de entregar as armas antes de se inscreverem na desmobilização e, uma vez aceites no programa de desmobilização, eram transferidas para um centro intermédio de cuidados e vigiadas por uma Agência para a Protecção das Crianças. Recebiam igualmente apoio na área da formação profissional ou educação escolar. As crianças mais novas eram facilmente identificáveis como sendo menores de 18 anos, mas os jovens de 16 e 17 anos não eram tão facilmente identificáveis e, na ausência de documentos de identidade que pudessem atestar as idades respectivas, alguns adultos tentaram registar-se como crianças a fim de reivindicarem o direito de receber assistência, enquanto que algumas crianças não foram tidas em conta neste processo. Outras crianças tentaram inscrever-se como adultos com vista a auferirem benefícios financeiros. A falta de documentos de identidade ou comprovativos do registo civil acentuou estas dificuldades.

Em Angola, na sequência do acordo de paz entre as forças governamentais e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), o registo de nascimento fez parte da Estratégia para a Protecção das Crianças utilizada para ajudar na identificação e localização de familiares de antigas crianças-soldado. O governo adoptou igualmente uma política, em conformidade com a legislação militar, a fim de evitar o recrutamento abaixo dos 18 anos de idade.

3.6 Crianças em conflito com a lei

Muitas vezes, as crianças são confrontadas com sistemas jurídicos que ficam muito aquém das nor-

mas internacionais sobre justiça juvenil. As normas internacionais em matéria de direitos humanos, incluindo a Convenção sobre os Direitos da Criança, reconhecem que a privação da liberdade das crianças deve ser uma medida de último recurso a ser utilizada apenas durante o mais curto período de tempo possível. Em particular, as crianças em contacto com o sistema de justiça devem ser tratadas “de forma consentânea com as necessidades das pessoas da sua idade” e, quando privadas de liberdade, “deve[m] ser separada[s] dos adultos, a menos que, no superior interesse da criança, tal não pareça aconselhável.” Pretende-se, desta forma, assegurar o respeito pelos direitos da criança, prevenir o abuso de crianças e ajudar a sua reintegração na sociedade o mais rapidamente possível. No entanto, as crianças que não dispõem de certidões de nascimento não conseguem fazer prova legal da sua idade e, sobretudo no caso dos adolescentes, é provável que sejam tratadas como adultos e guardadas em centros de detenção com adultos.

As crianças envolvidas em situações de violência em tempo de guerra são, elas próprias, vítimas, sendo obrigadas ou compelidas a tomarem parte nas hostilidades. Em tais casos, as crianças podem enfrentar acusações pela prática de crimes alegadamente cometidos durante um conflito armado, podendo não ter acesso a protecção, procedimentos e assistência jurídicos de base. Por exemplo no Ruanda, cerca de 1.000 crianças com menos de 18 anos foram acusadas da prática de genocídio, tendo muitas sido privadas de liberdade juntamente com adultos.⁴⁶ Houve problemas no apuramento da idade das crianças, os quais atrasaram a transferência das crianças de centros de detenção para centros de reeducação. De igual modo, durante o conflito no Kosovo, as crianças que não conseguissem fazer prova da sua idade e identidade legais tinham maiores probabilidades de serem detidas e perseguidas de forma arbitrária.⁴⁷

3.7 As raparigas enfrentam desafios difíceis

As raparigas, tal como os rapazes sem registo, são mais vulneráveis ao recrutamento por parte de grupos armados, para serem utilizadas como espias, cozinheiras, arrumadoras, combatentes e para fins sexuais. Os crimes sexuais são igualmente cometidos contra os rapazes, mas são as raparigas as vítimas mais frequentes. No Norte do Uganda, as raparigas raptadas pelo Exército de Resistência do Senhor foram vítimas de violações, escravidão sexual e gravidez precoce, bem como de infecção pelo VIH/SIDA.

O desarmamento, enquanto exercício militar, tem sistematicamente deixado de lado as combatentes do sexo feminino. Na Serra Leoa, milhares de raparigas foram raptadas, abusadas sexualmente e obrigadas a acompanhar grupos armados. Muitas dessas raparigas foram incluídas na estrutura de comando de grupos armados, tendo participado nos combates. No entanto, não foram oficialmente reconhecidas como

soldados e muito poucas foram incluídas no processo formal de desmobilização. O registo de nascimento pode ajudar a promover a visibilidade das raparigas e, ao estabelecer a sua identidade oficial, aumentar a capacidade para as ajudar e proteger.

No Sudão, as raparigas têm sido alvo de raptos e venda como escravas, e sujeitas a casamentos precoces.⁴⁸ No campo de Kakuma, no Quênia, as raparigas sudanesas refugiadas não eram inscritas nos registos oficiais do campo no momento da sua chegada, tendo muitas delas sido mais tarde vendidas por famílias de acolhimento, em troca de um dote, como se de uma propriedade se tratasse. As raparigas refugiadas órfãs e não-acompanhadas são particularmente vulneráveis a tais abusos.⁴⁹ No Sudão, o casamento precoce tem aumentado durante o conflito armado, uma vez que pode oferecer algumas escassas vantagens para jovens raparigas que procuram protecção contra abusos sexuais, na ausência de familiares do sexo masculino.⁵⁰

3.8 Riscos e desafios para crianças indígenas e pertencentes a minorias

As comunidades constituídas por minorias e por indígenas apresentam muitas vezes fracas taxas de registo de nascimento. Por sua vez, as crianças desprovidas de registo, pertencentes a minorias étnicas, culturais ou religiosas e a grupos indígenas são mais vulneráveis à discriminação e à exploração por não terem identidade oficial. Esta situação cria um círculo vicioso em que a marginalização dá azo à ausência de registos e, por outro lado, a ausência de registo de nascimento agrava ainda mais a marginalização das crianças.

Em situações de conflito armado, a “invisibilidade” oficial das crianças indígenas e pertencentes a minorias pode ter consequências desastrosas. O conflito armado na Guatemala constitui um exemplo em que as crianças indígenas oriundas de zonas rurais eram consideradas ‘carne para canhão’. Entre as comunidades maias na Guatemala, os rapazes adolescentes eram obrigados a servir de membros armados em patrulhas civis. Cerca de um milhão de rapazes e homens foram forçados a patulhar as suas próprias comunidades e a participar em massacres. A violação de raparigas e mulheres maias, em especial de raparigas entre os 12 e os 15 anos de idade, era uma tática amplamente utilizada para propagar o terror entre a população maia.⁵¹

Estima-se que na província de Chiapas, no México, mais de 97 mil crianças, localizadas principalmente em zonas rurais, não são registadas à nascença. As crianças e as mulheres, especialmente as crianças indígenas, tornaram-se vítimas de conflitos e de violência relacionados com confrontos religiosos e questões relativas à propriedade da terra. As autoridades nacionais e locais, em colaboração com a UNICEF e organizações da sociedade civil, lançaram um projecto de registo civil, prestando uma atenção especial às zonas rurais, com vista a localizar

e identificar, de forma precisa, as crianças e famílias por registar. A Comissão Nacional para o Avanço dos Povos Indígenas (CONAPEDI), que assegurou durante muitos anos serviços jurídicos e sociais às populações indígenas, é um dos parceiros.

Na África Central, a população indígena de pigmeus enfrenta o abandono, a discriminação e a violência. Representantes dos pigmeus Batwa, na República Democrática do Congo, declararam em 2003, no Fórum Permanente sobre Questões Indígenas nas Nações Unidas, que as crianças na comunidade pigmeia não estão habilitadas a obter um registo de nascimento, tendo pouco ou nenhum acesso a serviços de saúde. Em situações de conflito

armado, as comunidades pigmeias enfrentam ainda maiores riscos. Nos distritos da República Democrática do Congo que foram destruídos pela guerra, a população pigmeia foi alegadamente violada e massacrada. Um delegado junto do Fórum, ao relatar esta situação, explicou: “Eles [pigmeus] são mortos por uma ou outra facção armada simplesmente por não terem um cartão de identidade.”⁵² Na vizinha República do Congo, na sequência de um seminário sobre direitos humanos para povos indígenas realizado em Julho de 2003, representantes da população pigmeia solicitaram a realização de um censo a nível nacional que os contasse e registasse como cidadãos.⁵³

Notas

- 31 “Observações/Comentários Finais do Comité dos Direitos da Criança: Quirguistão”, CRC/C/15/Add.127 (parág. 53), 9 de Agosto de 2000.
- 32 Comunicação com a UNICEF Guiné, 26 de Junho de 2003.
- 33 Conselho da Europa, Comissário para os Direitos Humanos, “Kosovo: The Human Rights Situation and the Fate of Persons Displaced from their Homes”, CommDH (2002) 11, relatório de Alvaro Gil-Robles, Comissário para os Direitos Humanos, Conselho da Europa, Estrasburgo, França, 2002, pág. 45 [em português: Kosovo: a Situação em matéria de Direitos Humanos e o Destino das Pessoas Deslocadas de suas Casas].
- 34 Comunicação com a UNICEF Tanzânia, Maio de 2003.
- 35 Machel, Graça, *The Impact of War on Children: A review of progress since the 1996 United Nations Report on the Impact of Armed Conflict on Children*, Hurst & Co., Londres, 2001, págs. 28-29 [em português: O Impacto da Guerra nas Crianças: Um exame do progresso alcançado desde o relatório das Nações Unidas, de 1996, sobre o Impacto dos Conflitos Armados nas Crianças]; *Save the Children* (1995), *Children Separated by War: Family tracing and reunification*, Save the Children, Londres, 1995, pág. 24 [em português: Crianças Separadas pela Guerra: Localização e reunificação familiar].
- 36 ACNUR, Relatório Final Acerca do Questionário sobre a Apatridia, ao Abrigo da Agenda para a Protecção: Medidas adoptadas tomadas pelos Estados a fim de reduzir a apatridia e satisfazer as necessidades de protecção dos apátridas, preparado pelo Departamento de Protecção Internacional, Março de 2004, págs. 23-24.
- 37 Ibid.
- 38 Comunicação com a UNICEF Colômbia.
- 39 Herrera, L. *História de Vida – Registro Civil de Nascimento*, contribuição da UNICEF Colômbia, 1992.
- 40 *As Actividades do ACNUR no Ramo da Apatridia: Relatório de Progresso*, Comité Executivo do Programa do Alto Comissário, 27ª Reunião do Comité Permanente. EC/53/SC/CRP.11, 3 de Junho de 2003.
- 41 Rana, B. “Gurkha soldiers in Brunei want Government to Government working pact” (*Soldados gurkha no Brunei querem pacto operacional intergovernamental*), Bernama, Agência Noticiosa da Malásia, 19 de Março de 1998, e P. Dhakal, “Nepali Child Soldiers: Do we know the truth?” ensaio apresentado na Conferência Ásia-Pacífico sobre a Utilização de Crianças-Soldados, Maio de 2000, citada na *Child Soldiers Newsletter*, Número 8, Junho de 2003 [em português: Crianças Soldados Nepalesas: Sabemos a verdade?].
- 42 Observações/Comentários Finais pelo Comité dos Direitos da Criança: Paraguai, CRC/C/15/Add.166 (parág. 45) 6 de Novembro de 2001; comunicação com a UNICEF Paraguai, Outubro de 2004.
- 43 Machel, Graça, *The Impact of War on Children: A review of progress since the 1996 United Nations Report on the Impact of Armed Conflict on Children*, Hurst & Co., Londres, 2001, pág. 9 [em português: O Impacto da Guerra nas Crianças: Um exame do progresso alcançado desde o relatório das Nações Unidas de 1996 sobre o Impacto dos Conflitos Armados nas Crianças].
- 44 Huyghebaert, P., Relatório de Missão da UNICEF para a Libéria, *Tabela*, Julho de 2004, 3ª Parte, pág. 4.
- N.T.8 A designação deste Exército em língua inglesa, pela qual é mais comumente conhecido, é de *Lord’s Resistance Army* (LRA).
- 45 Human Rights Watch, *Stolen Children: Abduction and recruitment in northern Uganda*, Vol. 15, N.º 7 (A), Human Rights Watch, Nova Iorque, 2003, págs. 20-21 [em português: Crianças Roubadas: Rapto e recrutamento no Norte do Uganda].
- 46 Save the Children, *Children Separated by War: Family tracing and reunification* [em português: Crianças Separadas pela Guerra: Localização e reunificação familiar], Save the Children, Londres, 1995, pág. 16.
- 47 Comunicação com a UNICEF Kosovo, Setembro de 2004.
- 48 Watchlist on Children and Armed Conflict, relatório sobre o Sudão, Março de 2003, págs. 21-22.
- 49 Ibid.
- 50 Fitzgerald, M.A. *Throwing the Stick Forward: The impact of war on southern Sudanese women*, UNIFEM e UNICEF, Nairobi [em português: O impacto da guerra nas mulheres do Sul do Sudão].
- 51 *War: The impact on minority and indigenous children* [em português: A Guerra: O impacto sobre as crianças de minorias e indígenas], Minority Rights Group International, 1997, p. 17.
- 52 *Africa Recovery*, 22 de Junho de 2003: <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/newrels/indigen.htm>.
- 53 Rede Africa Newswire, Julho de 2003.

Segunda Parte

ACÇÕES E IMPACTOS

4

ESTABELECE E RESTABELECE SISTEMAS PARA O REGISTO DE NASCIMENTO

As emergências podem, por vezes, servir de catalizador para a revisão de um sistema de registo defuncto, ou proporcionar uma oportunidade para que seja estabelecido um sistema totalmente novo. Porém, essas medidas exigem a existência de um governo estável e fiável – o que só poderá ser possível algum tempo após ter sido formalizado e posto em prática um acordo de paz. A importância do registo na protecção dos direitos das crianças não pode esperar, sendo por isso urgente a adopção de medidas de natureza temporária no sentido de assegurar o registo de nascimento, mesmo numa situação de conflito.

4.1 Registo de nascimento em acordos de paz

A negociação de acordos de paz constitui uma importante oportunidade para incluir uma referência explícita ao estabelecimento – ou restabelecimento – de um sistema de registo civil. Essa referência atribui a tarefa às autoridades de transição e administrações governamentais após o conflito, responsabilizando-as pelo respectivo processo de realização. Trata-se de um passo crucial para o fortalecimento da cidadania e de um sentimento de identidade nacional, oferecendo uma oportunidade para reconhecer a igualdade de direitos e abordando as preocupações de grupos vulneráveis, podendo também fixar um quadro para parcerias na promoção do registo de nascimento. Na Guatemala, por exemplo, o acordo de paz incluiu uma cláusula assegurando a documentação de identidade adequada para pessoas deslocadas, o

que levou a uma campanha sobre documentação que envolveu 28 agências governamentais, organizações internacionais e ONGs (ver caixa de texto 4.1).

O registo de nascimento durante o período subsequente ao conflito pode ser igualmente promovido mediante a realização de um censo à população. A avaliação exacta da população por parte do Estado, não só é crucial para o planeamento de intervenções após o conflito, como também ajuda a prevenir a exclusão de grupos específicos do processo de reconstrução e reconciliação após o conflito. No Afeganistão, o Acordo sobre as Disposições Provisórias no Afeganistão até ao Restabelecimento de Instituições Governamentais Permanentes convidou a autoridade de transição e eleita a pedir às Nações Unidas que efectuassem um censo, dando início ao estabelecimento de um registo civil, incluindo o registo de nascimentos.

4.2 Reforma jurídica

O direito nacional institucionaliza processos de registo, identificando as autoridades responsáveis e definindo os papéis a desempenhar pelos actores relevantes. É muitas vezes necessário empreender reformas legislativas a fim de assegurar que o sistema de registo civil é simples, acessível e não-discriminatório. Isto é especialmente importante após um conflito armado, numa altura em que a discriminação baseada em diferenças étnicas, religiosas ou culturais se encontra institucionalizada no sistema jurídico e deve ser desmantelada.

Caixa de texto 4.1 – Guatemala: o processo de paz

Na Guatemala, a revitalização dos mecanismos de registo civil, incluindo o registo de nascimento, foi explicitamente consagrada pelos acordos de paz, depois da guerra civil. O Acordo para a Reinstalação de Populações Deslocadas devido ao Conflito Armado, assinado em 1994 entre o governo da Guatemala e a União Revolucionária Nacional Guatemalteca (URNG), sublinhou a importância da atribuição de documentos de identidade a pessoas deslocadas:

“A falta de documentos de identificação para a maioria das populações desenraizadas aumenta a sua vulnerabilidade e limita o acesso a serviços básicos, bem como o gozo dos direitos civis e políticos. ... O decreto No. 70-91, um decreto provisório relativo à substituição e emissão de certificados de nascimento para os casos de destruição pela violência, deverá ser revisto de forma a estabelecer um sistema adaptado às necessidades de todos os grupos da população afectados e assegurar a introdução de métodos de registo simples e gratuitos. Neste processo, serão tidas em consideração as opiniões dos sectores afectados. ... Serão promulgadas as medidas administrativas necessárias para simplificar as formalidades e garantir o registo como naturais guatemaltecos de crianças e outras pessoas à luz do artigo 144.º da Constituição da República. ...”

No Acordo sobre a Identidade e Direitos dos Povos Indígenas, assinado em 1995, pode ler-se o seguinte: “O Governo reafirma plenamente o direito de registar nomes próprios, apelidos e locais indígenas”. Este acordo reconhece oficialmente a identidade única dos povos indígenas, assim como as suas tradicionais práticas culturais de atribuição de nomes.

No contexto destes Acordos de Paz, foi iniciada uma campanha de documentação para solucionar problemas relacionados com documentos de identidade no período que se seguiu ao conflito. A campanha, promovida por uma coligação de 28 agências governamentais, organizações internacionais e ONGs, adoptou estratégias-chave que contribuíram de forma muito positiva para a melhoria do registo de nascimento. Primeiro, o Decreto sobre Documentação Pessoal das Populações Deslocadas devido ao Conflito Armado Interno, que entrou em vigor em Outubro de 1997, por um período de três anos, determinou que o Ministério do Interior preparasse regulamentos para o registo de nascimento, casamentos e óbitos entre as populações deslocadas e que desmobilizasse os membros da URNG⁵⁴. Apesar de insuficiente para a resolução dos problemas das comunidades deslocadas, esta iniciativa teve grande sucesso com a atribuição de documentos de identidade, que desta forma vieram garantir o acesso à assistência e aos serviços públicos.

A segunda estratégia consistiu em estabelecer redes locais, permitindo que os funcionários trabalhassem directamente com as populações. Deste modo, garantiu-se um processo de registo mais económico e eficiente, bem como o acesso de mulheres e raparigas que, de outra forma, tinham grandes dificuldades em percorrer longas distâncias para os centros de registo. Uma outra medida que se revelou particularmente útil foi o reconhecimento do registo de nascimento a crianças de origem guatemalteca nascidas como refugiadas nos países vizinhos. Desta forma iniciou-se um processo de repatriamento rápido e seguro.⁵⁵

Na Indonésia, está actualmente a ser redigida uma nova lei sobre o registo de nascimento, destinada a substituir a anterior legislação em vigor desde o período colonial. A nova lei vem abolir procedimentos discriminatórios baseados na etnia, raça e religião, e destina-se a complementar a lei de protecção da criança, assinada em Novembro de 2002, a qual exige aos governos locais a emissão de registos de nascimento gratuitos a todas as crianças.⁵⁶

Nas Filipinas, a organização não-governamental PLAN International deu início a um Projecto para Crianças Não-Registadas, em colaboração com as autoridades públicas, ONGs e outros peritos.⁵⁷ O projecto visa comunidades com fracos níveis de registo, procurando fazer face a barreiras jurídicas e advogar a favor do registo. Esta abordagem a nível local tem levado a resultados práticos para as comunidades muçulmana e indígena. Um grupo de altos funcionários provenientes de agências governamentais, o Juri-Cônsul dos muçulmanos, o Comissário para os Povos Indígenas, bem como académicos e peritos, juntamente com dirigentes tribais, reuniram-se a fim de avaliar a compatibilidade da lei do registo civil com as práticas culturais. A princípio, receavam que o registo civil resultasse na conversão ao Cristianismo, contudo ao perceberem os benefícios do registo de nascimen-

to, os membros do órgão legislativo nacional e local (incluindo a Assembleia Legislativa da Região Autónoma de Mindanao) ajudaram a identificar fontes de financiamento para apoiar o registo. A iniciativa proporcionou a criação de um fórum público para resolver as preocupações da comunidade e criar um consenso para a adopção de políticas de registo mais eficazes.

4.3 Registo de nascimento em processos de descentralização

A reforma do registo civil após um conflito ocorre no âmbito mais alargado da reforma política, envolvendo muitas vezes a descentralização. A concessão de autoridade e responsabilidade crescentes ao governo local pode, em grande medida, melhorar tanto a eficiência como a relação custo-benefício da manutenção de um registo civil. Em alguns casos, o registo de nascimento a nível local tem sido alargado de modo a incluir actores-chave da comunidade, quer no seio de instituições religiosas, quer dirigentes tradicionais e comunitários. A atribuição de autoridade a instituições locais ajuda a promover a confiança pública no registo de nascimento, particu-

Caixa de texto 4.2 – Sri Lanka: registo de nascimento e reforma legislativa

Em Outubro de 2003, o Parlamento do Sri Lanka aprovou uma nova legislação permitindo que o povo Tamil de origem indiana se registasse junto do governo, podendo assim obter cartões de identidade e adquirir a nacionalidade. Esta nova lei representa um ponto de viragem na resolução de um problema antigo de registo de nascimento e aquisição da nacionalidade. Apesar de não haver estatísticas exactas, a última campanha de registo efectuada em 1964 aponta para a existência de 300.000 pessoas apátridas a viver no Sri Lanka, na sua maioria pertencentes ao povo Tamil.

A questão do registo de nascimento no Sri Lanka é complexa devido ao passado colonial do país. Quando o Sri Lanka se tornou independente, em 1948, o governo pós-colonial, dominado por uma maioria de budistas singaleses, promulgou as Leis da Nacionalidade do Sri Lanka de 1948 e 1949, estabelecendo a nacionalidade com base no registo de nascimento. Para a aquisição da cidadania, era obrigatória a apresentação de documentos comprovativos de que o pai ou o avô do requerente tinham nascido no Sri Lanka.

O povo Tamil do Sri Lanka está dividido em duas comunidades distintas. A população do Norte e Leste do país, que vive no Sri Lanka desde os últimos dois mil anos e para quem é possível apresentar a documentação necessária para a obtenção da nacionalidade. Contudo os Tamils de recente origem indiana, transferidos para o Ceilão no século XIX para trabalhar nas plantações de chá e café, não conseguiram comprovar que viviam no Sri Lanka pelo período de tempo exigido. Sem certificado de nascimento não lhes foi possível obter a cidadania.

Durante décadas foram feitas várias tentativas para rever a Lei da Nacionalidade do Sri Lanka e resolver a questão da nacionalidade do povo Tamil de origem indiana recente. Se é certo que algumas pessoas conseguiram obter a nacionalidade, a verdade é que nenhum destes esforços foi suficiente para resolver o problema de forma adequada.

A população Tamil veio a sofrer uma marginalização crescente. Quando, em 1983, rebentou a guerra civil no Sri Lanka entre singaleses com maioria governamental e o povo Tamil, a questão da cidadania destes últimos constituía um ponto crítico de discórdia.

Em 1988, procurando remover todo e qualquer pretexto para evitar o envolvimento da Índia na guerra civil, o governo do Sri Lanka promulgou uma nova legislação, mais abrangente, que garantia a nacionalidade à maior parte do povo Tamil de origem indiana. Nessa altura, cerca de 50.000 Tamils já tinham sido repatriados para a Índia, onde lutavam pela sobrevivência em condições particularmente difíceis. A complexidade do sistema de registo impediu que grande parte dos membros da comunidade Tamil no Sri Lanka se candidatassem a obter a nacionalidade para si e para os seus filhos.

A reforma legislativa mais recente, aprovada em Outubro de 2003, simplifica o processo de registo e de aquisição da nacionalidade para o povo Tamil de origem indiana. A nova lei abrange aqueles que outrora haviam sido excluídos da nacionalidade singalesa por se terem candidatado à obtenção de um passaporte indiano, assim como aqueles que haviam sempre vivido no país sem um registo de nascimento ou documento de identificação. A nova lei também reduz ainda o número de documentos necessários de onze para oito, incluindo certidões de nascimento da mãe, do pai, do irmão mais velho e do mais novo, a certidão de casamento dos pais, bem como o horóscopo e cartas de recomendação do administrador do governo local e dos serviços médicos.

Num esforço para ajudar a pôr em prática a nova legislação, o ACNUR, juntamente com o Congresso de Trabalhadores do Ceilão, iniciaram uma campanha de registo em Dezembro de 2003, durante a qual se registaram mais de 190.000 pessoas. Este registo oferece a possibilidade de obter uma certidão de nascimento, um cartão de identidade e a cidadania do Sri Lanka. Também confere o direito ao voto, à propriedade privada, à abertura de uma conta bancária e a possibilidade de viajar para fora do país. A nova legislação é um passo decisivo para acabar com a exclusão legal de que, ao longo de gerações, tem sido vítima o povo Tamil de recente origem indiana, a qual tem persistido ao longo de várias gerações.

Infelizmente, no Norte e no Leste do país, há dificuldades adicionais para a comunidade Tamil. Nestas regiões, o conflito armado entre Tigres de Libertação do Eelam Tamil (TLET) e o Governo do Sri Lanka, tem deixado algumas comunidades completamente abandonadas, sem acesso a serviços sociais nem ao registo de nascimento. Muitas vezes os centros de registo a nível regional, distrital e local não funcionam e, quando as famílias se vêem forçadas a deixar as suas casas, o registo de nascimento bem como outros documentos de identificação são, muitas vezes, deixados para trás ou simplesmente perdidos.

Em alguns casos, os administradores das escolas locais foram pressionados pelos Tigres de Libertação do Eelam Tamil para não devolverem as certidões de nascimento apresentadas para a matrícula escolar. Sem uma certidão de nascimento, as crianças não podem provar a sua idade, sendo mais vulneráveis ao recrutamento militar forçado. A falta de documentação também limita a possibilidade de viajar, porque sem prova de registo de nascimento ou cartão de identidade não se pode passar através dos muitos postos de controlo mantidos pelo exército do Sri Lanka.

Recentemente tem havido progressos. Quando o cessar-fogo entre o Governo e o TLET foi assinado em Fevereiro de 2002, o regresso das pessoas deslocadas às suas comunidades de origem provocou uma grande afluência aos centros de registo e os funcionários trabalharam inúmeras horas para fazerem face à procura e em especial para garantir o registo de crianças.

Desde 2001, o ACNUR tem liderado uma outra iniciativa em colaboração com a Fundação de Apoio Jurídico e a Comissão de Direitos Humanos do Sri Lanka, enviando unidades móveis de registo para aldeias nas regiões do Norte e do Leste, para que os funcionários, em contacto directo com as pessoas, possam ajudar a promover a substituição de documentos perdidos ou destruídos. A excessiva burocracia continua a desmotivar as famílias para requererem o registo de nascimento e a nacionalidade mas, nos serviços móveis de registo, o número necessário de documentos foi reduzido para três, uma vez que os administradores locais estão no local para verificar a idade das crianças.

As pessoas deslocadas no interior do seu país e as famílias que recebem menos de 2.500 Rs (25 USD) por mês também podem usar os serviços da Fundação de Apoio Jurídico e obter gratuitamente os documentos de identificação. Em algumas regiões, os funcionários da UNICEF encarregues da promoção dos direitos da criança apoiaram as famílias a registar as crianças que nunca tiveram um certificado de nascimento ou que perderam toda a documentação durante a guerra.⁵⁸

larmente em situações pós-conflito, em que a confiança nas instituições governamentais pode ser profundamente abalada.

O governo central desempenha um papel-chave na coordenação e manutenção de um registo civil seguro, canalizando recursos para assegurar a sustentabilidade de delegações a nível local. Os governos locais e central são ambos essenciais para o processo, desempenhando papéis complementares na promoção do registo de nascimento de modo a que os ministérios governamentais tenham acesso a dados nacionais para o planeamento e a prestação de serviços públicos.

No Camboja, durante o período subsequente ao conflito, o Sub-Decreto sobre o Estado Civil entrou em vigor em Agosto de 2002, definindo os papéis a desempenhar e os mandatos dos actores relevantes que empreendessem actividades de registo civil. O governo designou o Gabinete do Registo Civil para a gestão global do processo, ao passo que o Departamento de Administração Geral, sob a supervisão do Ministério do Interior, passou a ser o ponto focal para o estabelecimento de um sistema de fiscalização e avaliação ao níveis nacional e local. A nível local foi concedida autoridade aos Conselhos de Comunas ou Sangkats para agirem como conservadores ou funcionários de registo civil. As Comunas ou os Conselhos Sangkat, eleitos em 2002, expressaram a necessidade de formação e assistência no restabelecimento do enquadramento jurídico e administrativo em matéria de registo.

O Regulamento N.º 2001/3 da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET) estabeleceu um enquadramento jurídico sobre o registo de nascimento. O Regulamento atribuiu ao Registo Civil Central a responsabilidade de manter o registo. Estabeleceu igualmente um sistema descentralizado de conservatórias de registo civil a nível distrital, onde os pais podem requerer as certidões de nascimentos dos filhos.⁵⁹ No entanto, subsistem muitos desafios na conquista da confiança e do apoio do público para um registo civil (ver caixa de texto).

Sempre que a deslocação até aos centros de registo locais for difícil ou arriscada, é possível descentralizar ainda mais o processo de registo através de um sistema de proximidade. O sistema funciona com base em “relatores comunitários” ou “notificadores” que tenham sido para tal nomeados, tais como as parteiras, assistentes de parto e líderes tradicionais, os quais fornecem dados sobre novos nascimentos à conservatória de registo local, explicando às famílias os benefícios do registo. Este sistema pode alargar a sua cobertura às zonas afectadas por conflitos, cujo acesso seja limitado. Este projecto estimula igualmente a capacidade técnica dos relatores comunitários e das conservatórias de registo locais. Na Colômbia, as conservatórias de registo estão a estabelecer um sistema que permite aos relatores comunitários e aos notificadores comunicarem por via electrónica com a capital, o que melhora a fiabilidade, bem como a cobertura das estatísticas nacionais.⁶⁰

Caixa de texto 4.3

Afganistão: registo de nascimento e imunização

No início de 2003, o novo Ministério do Interior do Afeganistão estabeleceu como uma das prioridades principais o registo de crianças com menos de um ano de idade. Nessa altura, de acordo com os dados disponíveis (através do sistema MICS) apenas 2 por cento das crianças menores de cinco anos estavam registadas nas regiões do Sudoeste, e 18 por cento nas regiões do Leste. Foi então lançada uma campanha, a nível nacional, com o objectivo de promover o registo universal de nascimentos.

Uma estratégia-chave utilizada nesta campanha foi o Registo Casa-a-Casa, que combinou o registo de nascimento com os Dias Nacionais da Imunização, envolvendo a colaboração entre o Ministério do Interior, o Ministério da Saúde e a UNICEF. A abordagem casa-a-casa ajuda sobretudo a alcançar as famílias em que a mulher poderá ter relutância ou estar, por razões culturais, impossibilitada de sair de casa. Um voluntário com formação em registo de nascimento acompanha as equipas de vacinação contra a poliomielite e, juntos, visitam as casas para simultaneamente vacinar e registar as crianças.

Essa iniciativa teve excelentes resultados, alcançando o registo de 820.000 crianças menores de um ano em 2003 e 2.000.000 crianças menores de cinco anos até meados de Outubro de 2004.⁶² Estes resultados são fruto dos esforços coordenados de funcionários bem preparados e de mais de 54.000 voluntários. Com esta estratégia procura-se igualmente fortalecer a capacidade de intervenção do Ministério do Interior, assim como a acção a nível local e comunitário, em colaboração com pessoal escolar, chefes religiosos, associações de mulheres e comités locais, de forma a facilitar e reforçar as campanhas de mobilização social.

A associação de Dias Nacionais de Imunização contra a Poliomielite ao Projecto de Registo Casa-a-Casa provou ser igualmente eficaz, em termos de custo-benefício, permitindo a redução em um terço dos custos de uma campanha autónoma de registo de nascimento. O processo de registo é informatizado, ligando-se a outras fontes de informação, bem como ao recenseamento nacional e de informação sobre imunização. O acesso a esta informação permite ao novo governo planear e lidar de forma mais eficaz com as necessidades no campo da educação e da saúde.

Com o objectivo de criar um sistema de registo de nascimento mais económico, eficaz e duradouro estão a ser desenvolvidas novas medidas para motivar e envolver os anciãos das aldeias e os chefes religiosos, que celebram com os seus rituais o nascimento de cada criança. Entre 40.000 e 50.000 anciãos, juntamente com 1.300 funcionários do Ministério do Interior, terão uma formação especial sobre registo de nascimento. A juntar a este número, 75.000 chefes religiosos beneficiarão de uma formação específica na defesa dos direitos das mulheres e crianças, incluindo em matéria de direito ao registo de nascimento.

4.4 Integração do registo de nascimento com a prestação de outros serviços sociais

A integração do registo de nascimento com outros serviços sociais pode melhorar a protecção dos direitos da criança em vários sectores. A combinação do registo de nascimento com a prestação de serviços de educação e de saúde melhora a sua relação custo-benefício. O registo de nascimento é assim associado a benefícios palpáveis, tais como a imunização ou a inscrição numa escola, tornando-se assim as vantagens do registo mais evidentes. A coordenação intersectorial também permite a partilha de dados para o planeamento, concretização, monitorização e avaliação eficazes dos serviços públicos.

Em Timor-Leste, está actualmente em curso uma iniciativa destinada a associar o registo de nascimento à saúde materna e infantil. Um Manual de Saúde para a Mãe e o Filho, produzido e distribuído pelo Ministério da Saúde, com apoio da UNICEF, está a ser utilizado por parteiras e enfermeiras, a fim de monitorizar os cuidados pré-natais e o crescimento pós-natal, já incluindo o manual formulários para o registo de nascimento. O pessoal de saúde e os funcionários do registo civil estão a receber formação sobre a utilização do formulário com vista a registar o nascimento da criança e a emitir uma certidão de nascimento.

Os serviços sociais podem ajudar a identificar casos de ausência de registo. No Kosovo, descobriu-se que 60.000 crianças não estavam registadas, quando foi realizada uma campanha sobre a poliomielite em 1996.⁶¹ A ligação do registo aos serviços sociais também sensibiliza e aumenta a capacidade de profissionais de outros sectores, tais como os trabalhadores na área da saúde e os professores.

4.5 Assegurar a conservação segura de registos

Devem ser adoptadas medidas de protecção destinadas a salvaguardar os arquivos de registo e prevenir a perda ou destruição dos mesmos devido a situações de instabilidade, conflito armado ou desastres naturais. A Costa Rica proporciona um importante exemplo neste âmbito, tendo este país replicado os registos de nascimento em microfilme, os quais se encontram conservados em segurança num país vizinho. Actualmente, em Amã, a UNRWA está a estabelecer uma base de dados informatizada central e segura para todos os registos de famílias de refugiados palestinianos. No Afeganistão, as cópias, em suporte de papel, dos registos de nascimento são conservadas pelas famílias e pelos representantes comunitários, ao passo que os registos informáticos são mantidos a nível central. Em Timor-Leste, os registos de nascimento e documentos conexos são guardados na Conservatória do Registo Civil Central em Díli, sendo igualmente conservadas cópias no gabinete distrital correspondente.

Em todos estes casos, o objectivo é o de assegu-

rar a existência de cópias de segurança dos registos e que as mesmas estejam conservadas noutra local. No caso de ocorrência de uma emergência – mesmo que sejam destruídos ou perdidos documentos – o registo civil ficará preservado e mantido.

4.6 Sistemas móveis de registo

Têm sido promovidos sistemas de registo móveis numa série de zonas afectadas por conflitos, o que permite alcançar crianças que não tenham sido registadas. Na Colômbia foi desenvolvido um programa móvel de registo, fruto da colaboração entre a UNICEF e agências governamentais, com o apoio do Gabinete Humanitário da Comunidade Europeia (ECHO). O programa, conhecido por “Brigadas de Registo”, emite ou substitui documentos de identidade no seio de comunidades deslocadas. Um dos projectos tem-se centrado nas comunidades que vivem ao longo da fronteira entre a Colômbia e o Equador, visando resolver as dificuldades de registo causadas pela deslocação temporária para o outro lado da fronteira. Entre Agosto e Setembro de 1998, foram estabelecidos inúmeros pontos de registo ao longo da fronteira, a fim de possibilitar o acesso a indivíduos com cidadania colombiana ou equatoriana, permitindo-lhes o registo dos seus filhos em ambos os lados da fronteira.⁶³

No Sri Lanka, as unidades de registo móveis são utilizadas para o registo de crianças deslocadas no interior do país, mais especificamente nas regiões Norte e Leste do mesmo (ver caixa de texto). As crianças recebem documentos de identidade que lhes permitem matricular-se na escola e lhes dão acesso a outros serviços sociais. O registo móvel está a ser igualmente utilizado em Angola e em Timor-Leste.

4.7 Empenho de parceiros governamentais

O empenho das agências e dos funcionários governamentais é essencial para o estabelecimento de um sistema de registo civil eficaz. No Sri Lanka, quando o cessar-fogo, em 2002, provocou um regresso repentino de pessoas deslocadas às suas comunidades, registou-se um forte aumento na procura do registo de nascimento. O empenho do Gabinete do Conservador Geral e a motivação dos conservadores permitiu a realização de registos céleres, tendo-se conseguido dar resposta à procura, apesar da existência de instalações insuficientes (ver caixa de texto).

No Afeganistão, o empenho tanto do Ministério do Interior como do Ministério da Saúde, tem-se mostrado determinante para o sucesso da campanha de registo de nascimento, permitindo tanto flexibilidade como trabalho de equipa. Apesar de prioridades concorrentes, que incluem a segurança, a formação policial e a reforma do sistema judicial, o empenho do governo em conseguir o registo de nascimento em todo o país tem permitido dar prioridade à campanha de registo, tendo colocado o direito das

crianças ao registo de nascimento na agenda política do novo governo.

4.8 Timor-Leste: o nascimento de uma nação

Em Agosto de 1999, sob o patrocínio das Nações Unidas, foi realizado um referendo para a indepen-

dência de Timor-Leste. A esmagadora maioria da população votou a favor da autodeterminação e pelo fim da ocupação indonésia. Na sequência do referendo, milícias armadas provocaram uma onda de violência e terror sobre a população civil. Quase dois terços da população viu-se forçada a abandonar as suas casas e a procurar refúgio em Timor Ocidental. As casas, comunidades, clínicas de saúde e escolas foram reduzidas a cinzas.

Caixa de texto 4.4 – África Ocidental e Central: campanha de registo de nascimento

Na África sub-sariana, mais de metade do número de nascimentos não é objecto de registo. Um conjunto de razões explica esta situação. Em alguns casos, os custos de registo ou os custos de deslocação a um local de registo distante são proibitivos para as famílias que se encontram em situação de pobreza. É igualmente patente a falta de conhecimento, especialmente nas áreas rurais, dos benefícios ligados ao registo de nascimento. É menos provável que os pais que não sentiram as vantagens de estar registados, registem os seus filhos.

O registo de nascimento na África Ocidental e Central é ainda mais problemático devido aos conflitos armados. Por exemplo, a existência de populações deslocadas através de várias regiões levou a que milhares de crianças refugiadas ficassem por registar. Estas crianças vivem numa “terra de ninguém”, sem identificação legal e frequentemente sem acesso a uma educação formal, a cuidados de saúde ou a outros serviços sociais.

Na Costa do Marfim, o conflito armado de origem étnica tem levado a que a nacionalidade de grupos étnicos do Norte do país seja crescentemente posta em causa em razão dos documentos de nascimento. Os novos regulamentos suspenderam a emissão de cartões de identidade nacional, a menos que seja apresentada uma certidão de nascimento de modo a certificar a nacionalidade, sendo este processo geralmente moroso e complicado.

Em Junho de 2003, no Dia da Criança Africana, foi lançada na África Ocidental e Central uma campanha de sensibilização sobre a necessidade de melhorar o sistema de registo de nascimento. Esta campanha envolveu uma série de parceiros, incluindo 24 governos nacionais, organizações internacionais tais como a UNICEF, UNFPA, organizações não-governamentais tais como PLAN International, para além de meios de comunicação local e nacional. Os dois objectivos principais desta campanha eram, por um lado sensibilizar e alertar para a importância do registo de nascimento e, por outro, aumentar os níveis de registo através de estratégias inovadoras. A campanha promove “Para cada criança, uma identidade nacional” e apela aos governos da África Central e Ocidental para que garantam o registo obrigatório de todas as crianças, de forma gratuita e acessível.

Esta campanha visa criar os alicerces para a realização dos direitos das crianças. Por exemplo, na maioria dos casos, o registo de nascimento é necessário para a matrícula escolar, para a candidatura a exames, para o acesso a cuidados de saúde, para obter a nacionalidade e um passaporte, e para votar. A verificação da idade e a prova de nascimento também podem ajudar a evitar situações de exploração e também impedir o casamento forçado de raparigas menores. Chefes comunitários e religiosos têm desempenhado um papel fundamental no sucesso da campanha, encorajando a participação e o empenhamento locais.

Já foram alcançados resultados significativos. Na República Democrática do Congo houve um aumento do registo de nascimento desde o início da campanha, de 5 para 25 por cento nos centros urbanos e a mobilização social para a promoção do registo de nascimento regista-se em 24 distritos. Na Costa do Marfim, a campanha centrou-se nas crianças deslocadas nas zonas urbanas e rurais mais fortemente afectadas pelo conflito. A campanha de registo de nascimento na Serra Leoa envolveu funcionários do governo e os meios de comunicação social. De forma a registar todas as crianças menores de 18 anos, foi lançada uma campanha de dois dias de registo gratuito em Freetown, assim como nos 14 distritos do país, envolvendo mais de 500 funcionários do registo civil. Foram registadas 1.700.000 crianças.

Em Fevereiro de 2004, teve lugar a I Conferência de Registo de Nascimento da África Central e Ocidental, em Dakar, no Senegal. Esta Conferência destinou-se a avaliar os progressos alcançados durante a campanha de registo de nascimento, formular recomendações para acções de verificação, promover uma partilha de experiências e resultados e estabelecer o registo de nascimento como prioridade nacional e regional, de forma a garantir a melhoria do sistema existente. Participaram da Conferência delegados infantis oriundos de 14 países, bem como o Parlamento das Crianças da Costa do Marfim, Senegal e Serra Leoa. As crianças prepararam e apresentaram um relatório, em que sublinhavam que: *“O direito à identidade é um direito fundamental para todas nós, crianças. Mas verificamos que este importante direito, à nacionalidade e de valorização da cidadania, não faz progressos suficientes nos nossos países.”*

As crianças também desenvolveram uma agenda de acção, recomendando a formação dos funcionários do registo civil, o registo de nascimento em hospitais e a informatização do registo em toda a região. Comprometeram-se a apoiar o registo de nascimento nas suas escolas e comunidades, solicitando um ‘passaporte para a vida’ para todos: *“Nós acreditamos numa franca colaboração entre as associações de crianças, ONGs, governos e instituições internacionais para a obtenção de um passaporte para a vida para cada criança e cada cidadão.”*⁶⁷

Em Outubro de 1999, foi estabelecida a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET) até estarem criadas as condições necessárias para a eleição de um novo governo. A UNTAET tinha como responsabilidades a manutenção da paz e a administração interina do território. Dado que grande parte do sistema de registo civil, incluindo o registo de nascimento, havia sido destruída durante a guerra, a documentação de toda a população timorense teve que ser refeita.

Esta era uma tarefa urgente. Impunha-se uma campanha massiva que permitisse recuperar o sistema de registo civil para que se pudesse votar. No início de 2000, com o apoio de especialistas da UNTAET, começaram os trabalhos com vista à constituição de um novo sistema de registo e, em Dezembro de 2000, sob a alçada da Autoridade Transitória das Nações Unidas para Timor-Leste, foi criado no Ministério de Administração Interna, o Centro de Registo Civil.

Com o primeiro governo independente, estabelecido em Maio de 2002, a responsabilidade do registo civil passou para o Ministério da Justiça. As normas para o registo de nascimento criadas pela UNTAET foram mantidas em funcionamento, determinando-se explicitamente que o nascimento da criança deve ser comunicado ao Centro de Registo Civil pela mãe, pai ou outro membro da família nas quatro semanas que se seguem ao nascimento⁶⁴. Com base nas disposições da UNTAET, foram abertos centros de registo civil a nível distrital. Alguns destes centros têm, desde então, conduzido campanhas de informação e sensibilização sobre o registo de nascimento, com o auxílio de cartazes, folhetos e brochuras.

Mas o novo governo deparou com outros desafios. Em Timor-Leste, o registo de nascimento foi historicamente marcado por um clima de opressão. Antes da independência, poucos utilizavam o serviço estatal de registo de crianças porque o sistema oficial estava associado à opressão da autoridade ocupante. A nível da comunidade, a igreja era considerada como a única instituição em que se podia confiar e o baptismo constituía uma forma de aquisição da identidade, criando, na prática, um sistema paralelo de registo de nascimento. Como resultado desta longa tradição, é grande o desconhecimento sobre a importância do registo de nascimento. De acordo com dados oficiais, de Janeiro a Maio de 2003, apenas 1.540 pessoas foram oficialmente registadas, e apenas duas delas eram crianças. Esta situação persiste porque em muitas áreas um certificado de baptismo é ainda o método preferido para atribuir um nome e estabelecer a identidade sendo, por vezes, necessária a sua apresentação para a matrícula escolar.

O terreno montanhoso e a pobre rede rodoviária do país causam enormes dificuldades ao nível do transporte. As famílias que habitam em pequenas aldeias encontram-se muito longe dos centros distritais de registo e, durante a época das chuvas, as viagens podem ser extremamente difíceis e perigosas, deixando algumas áreas completamente isoladas. Por todas estas razões, continua a ser uma prioridade promover acções de sensibilização e de promoção do registo de crianças através do sistema oficial de registo civil.

Um outro desafio é a falta de recursos humanos.

Têm sido desenvolvidos esforços para colocar funcionários nos 13 centros distritais, mas não há ainda funcionários suficientes para os centros de registo civil a nível de “sub-distritos” e das aldeias. Mesmo a nível distrital, a capacidade para realizar o registo civil é prejudicada pela falta de equipamento e fornecimento irregular de energia.

Apesar das muitas dificuldades, são significativos os progressos alcançados. Em Outubro de 2002, foi assinado um acordo entre o Ministério da Justiça e a UNICEF-Timor Leste, identificando o registo de nascimento como uma área prioritária, e em 2003 dois projectos-piloto de registo de nascimento foram iniciados nos distritos de Manatuto e Bobonaro. Nestes dois distritos, foi efectuado um curso de formação de formadores para preparar funcionários dos centros de registo civil e voluntários para integrar equipas móveis de registo. Como resultado das campanhas de registo móvel, foram registadas aproximadamente 17.000 crianças, a maioria das quais com idade inferior a cinco anos. As equipas móveis têm tido um papel decisivo na descentralização do processo de registo de nascimento. Mas importa agora reforçar a colaboração com escolas, centros de saúde e entidades religiosas, de forma a promover o registo de nascimento nas pequenas aldeias e assegurar a consolidação dos resultados alcançados.

Em 2004, informada pela experiência e lições retiradas dos projectos-piloto nos distritos de Manatuto e Bobonaro, a campanha de registo móvel de nascimento será alargada de forma a incluir pelo menos mais dois distritos.

Um Código de Registo Civil está neste momento a ser redigido e, quando entrar em vigor, ajudará a promover a descentralização do processo de registo ao nível dos “sub-distritos” e das aldeias, e promoverá o registo de nascimento como uma prioridade nacional.⁶⁵

4.9 Papel das organizações regionais

As iniciativas regionais podem fortalecer a cooperação entre países e fazer aumentar a importância do registo de nascimento na agenda política regional. Na região da África Ocidental e Central, as iniciativas e campanhas de registo de nascimento foram promovidas em alguns países através da participação activa de governos com o apoio da UNICEF, da PLAN International, do Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP), das ONGs, da sociedade civil e da comunicação social (ver caixa de texto). Actualmente, a UNICEF, em colaboração com a PLAN International, está a dar início a uma Consulta Regional Inter-Agências sobre o Registo de Nascimento na região da África Oriental, envolvendo 21 países, a qual estará operacional em meados de 2005.

Em 2003, a União Africana escolheu o registo de nascimento como tema do Dia da Criança Africana, celebrado a 16 de Junho. Foram, neste âmbito, realizadas actividades em todo o continente africano que ajudaram a sensibilizar as pessoas para a importância do registo de nascimento, tendo sido igualmente pro-

movidas campanhas inovadoras a nível nacional. Uma vez que alguns países da região são afectados por conflitos armados, algumas actividades destinaram-se especificamente às crianças que sofrem os seus efeitos. Por exemplo, a Guiné planeou, nesse dia, actividades alusivas ao registo de crianças refugiadas e na Serra Leoa realizou-se uma sessão temática especial da Comissão de Verdade e Reconciliação, frisando a importância do registo de nascimento para as crianças durante o período de transição subsequente a um conflito.

O registo de nascimento também tem sido promovido por organizações regionais no continente americano. Na segunda Conferência Ibero-Americana de Ministros e Altos Funcionários sobre Assuntos relativos às Crianças e aos Adolescentes, realizada em 2000, foi adoptada uma Declaração exigindo a universalização do registo de nascimento e “a adopção de medidas legislativas, administrativas e outras” necessárias para se atingir esse objectivo. Mais tarde, nesse mesmo ano, a décima Cimeira Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo exigiu a realização do direito da criança ao registo de nascimento. Em 2001, o Plano de Acção para a Terceira Cimeira das Américas incluiu uma recomendação apelando à promoção do registo civil para todas as crianças, bem como à protecção e à promoção dos seus direitos. Além disso, o Instituto Inter-Americano da Criança propôs uma estratégia regional, como seguimento a estas declarações, destinada a promover, fortalecer e melhorar o registo de nascimento através de parcerias com governos e com a sociedade civil.⁶⁶

4.10 O Comité dos Direitos da Criança

O Comité dos Direitos da Criança, no seu exame de relatórios dos Estados Partes, fez recomendações

sobre estratégias destinadas a melhorar o registo de nascimento em alguns países afectados por conflitos. Entre outras matérias, o Comité referiu a importância do registo de nascimento para todas as crianças, incluindo para aquelas que se encontram deslocadas no interior do país, mas também para aquelas que são refugiadas. Após examinar o Relatório do Burundi, o Comité exortou o Estado Parte a envidar todos os esforços no sentido de assegurar o registo de todas as crianças nascidas, tendo em conta a situação particular das pessoas deslocadas no interior do país, incluindo as que foram reagrupadas e os refugiados.”⁶⁸

De igual modo, o Comité aconselhou o Tajiquistão a “empreender campanhas eficazes de educação pública no sentido de informar os requerentes de asilo, sobretudo os recém-chegados, acerca dos procedimentos relacionados com o asilo e a importância de as crianças terem documentação: dar assistência prática com vista à obtenção de certidões de nascimento para cada criança, assegurar procedimentos adequados para a substituição de documentos de identidade e de viagem que tenham sido perdidos, e estabelecer um sistema para as crianças refugiadas e requerentes de asilo possuírem a sua própria documentação.”⁶⁹

Noutro caso, as Observações Finais do Comité acerca do relatório inicial do Peru, em Setembro de 1993, notaram que vários centros de registo em zonas afectadas por conflito armado foram destruídos no início da década de 90. Consequentemente, milhares de crianças ficaram por registar e, por não terem conseguido fazer prova da sua identidade, muitas delas ficaram sob suspeita de envolvimento em actividades terroristas. O Comité recomendou que fossem adoptadas medidas específicas no sentido de providenciar documentos de identidade às crianças sem documentos que estivessem a fugir de zonas afectadas por violência interna.⁷⁰

Notas

- 54 Worby, P., "Third report on the verification of compliance with the agreements signed by the Government of Guatemala e UNRG", A/53/421, 1998 [em português: Terceiro relatório sobre a verificação do cumprimento dos acordos assinados pelo Governo da Guatemala e a UNRG].
- 55 Worby, P., *Lessons learned from UNHCR's involvement in the Guatemala Refugee Repatriation and Reintegration Programme* (1987-1999), UNHCR, Geneva [Lições aprendidas através do envolvimento do ACNUR no Programa de Repatriamento e Reintegração de Refugiados Guatemaltecos].
- 56 Comunicação com a UNICEF Indonésia, Outubro de 2004.
- 57 "Philippines Case Study on Policy Advocacy in Birth Registration", ensaio apresentado na Terceira Conferência Asiática sobre o Registo de Nascimento – O Primeiro Direito da Criança, Bangucoque, Tailândia, 6-9 de Janeiro de 2003 [em português: Estudo do Caso das Filipinas relativamente ao Apoio da Política no Registo de Nascimento].
- 58 Comunicação com a UNICEF Sri Lanka, Outubro 2004.
- 59 "Birth Registration in East Timor", ensaio elaborado pela Conservatória Central de Registo Civil, Ministério da Justiça, Governo da República Democrática de Timor-Leste, UNICEF Timor-Leste e *PLAN International*/Timor-Leste, apresentado na Terceira Conferência Asiática sobre o Registo de Nascimento – O Primeiro Direito da Criança, Bangucoque, Tailândia, 6-9 de Janeiro de 2003, págs. 2-3 [em português: Registo de Nascimentos em Timor-Leste].
- 60 Comunicação com a UNICEF Colômbia, Junho de 2003.
- 61 Comunicação com a UNICEF Kosovo, Setembro de 2004.
- 62 UNICEF Afeganistão, "Proposal for Birth registration for all Under one year Children in Afghanistan" [em português: Proposta para o Registo de todas as crianças com menos de um ano de idade no Afeganistão].
- 63 UNICEF, Funcionário Responsável por Programas de Emergência (1999), "Mission to Colombia with a View to Develop Best Field Practices in Internal Displacement", Série de Mapas de Trabalho do Gabinete para Programas de Emergência. UNICEF, Nova Iorque, 1999, pág. 10-11 [em português: Missão à Colômbia, com Vista ao Desenvolvimento de Boas Práticas no Terreno e em matéria de Deslocação no Interior do País]; *Growing the Sheltering Tree*, pág. 129 [em português: Plantar a Árvore Protectora].
- 64 Secção 5, para.5.1.1.
- 65 Comunicação com a UNICEF Timor-Leste, Outubro 2004.
- 66 Instituto Inter-Americano da Criança, "Birth Registration: A basic right", Novembro de 2002, http://iin.oea.org/registro_de_nacimientos_ingles.htm [em português: Registo de nascimento: Um direito fundamental].
- 67 Comunicação com o Escritório Regional da UNICEF para a África Ocidental e Central, Outubro de 2004.
- 68 "Observações/Comentários Finais do Comité dos Direitos da Criança: Burundi", CRC/C/15/Add.133 (parág. 37), 16 de Outubro de 2000.
- 69 "Observações/Comentários Finais do Comité dos Direitos da Criança: Tajiquistão", CRC/C/15/Add.136 (parág. 45), 23 de Outubro de 2000.
- 70 "Observações/Comentários Finais do Comité dos Direitos da Criança: Peru", CRC/C/15/Add.8 (parágs. 8 e 17), 18 de Outubro de 1993.

5

MECANISMOS INFORMAIS E PROVISÓRIOS

5.1 Mecanismos informais

Nos casos em que não exista um sistema formal de registo ou no caso de o mesmo entrar em colapso ou se tornar inacessível devido a um conflito, podem ser utilizadas medidas alternativas para a manutenção de registos de nascimento. O registo de nascimento informal, tradicional ou realizado na comunidade poderá continuar a funcionar, mesmo na presença de um conflito armado. Estas medidas alternativas envolvem geralmente no processo membros da comunidade, o que reforça o sentimento de pertença ao sistema, contribuindo para a capacitação a nível local. Tal sistema, quando desenvolvido de acordo com as práticas tradicionais da comunidade, pode reforçar os laços comunitários, promover a coesão social durante o conflito civil, assentando os alicerces para um mecanismo mais formal de registo de nascimento.

Embora se reconheçam as suas potenciais vantagens, é importante notarmos que os mecanismos informais não devem substituir o sistema formal e permanente de registo. Devem antes ser considerados como medidas temporárias e provisórias que conduzem a um registo civil completo. Os mecanismos informais podem complementar e fortalecer o desenvolvimento de um sistema formal, contudo um registo oficial é essencial na administração dos assuntos nacionais e na manutenção da responsabilidade do Estado em relação à criança, incluindo através da prestação de serviços sociais básicos.

Na Etiópia, na ausência de um mecanismo de registo formal, as certidões emitidas aquando do baptismo ou da aceitação numa comunidade muçul-

mana são documentos comprovativos do nascimento. Nos distritos mais afastados da Serra Leoa, os registos de nascimento mantidos por chefias locais permitiram que, mesmo no auge do conflito, persistisse um sistema informal de registo de nascimento.

No Uganda, as medidas de emergência destinadas a reactivar o sistema de Registo de Nascimentos e Óbitos estão a ser alargadas e gradualmente incorporadas na estratégia nacional de registo de nascimento. No Distrito de Arua, no Uganda, foi iniciado em 2000 um programa-piloto para revitalizar o registo de nascimento. Aquela zona tinha sido afectada por conflitos internos e trans-fronteiriços: a agitação e a tensão entre o exército governamental e os grupos rebeldes, a guerra civil no Sul do Sudão e a agitação civil na República Democrática do Congo desencadearam uma enorme afluência de refugiados. No entanto, a instabilidade generalizada na região não impediu os esforços no sentido de fazer avançar a iniciativa de registo de nascimento. Mais tarde, o programa foi expandido para abranger os 36 sub-condados, incluindo os campos de deslocados e, até Maio de 2004, foram registadas mais de 185.000 crianças.

De igual modo, em Lira, um dos distritos afectados por uma situação de emergência no Norte do Uganda, foi lançada, em 2003, uma acção de reactivação do sistema de Registo de Nascimentos e Óbitos. Um ano mais tarde, em 2004, a campanha foi alargada de modo a incluir o registo de crianças que se encontravam em campos de deslocados. Apenas alguns meses mais tarde foram registadas mais de 33.000 crianças deslocadas no interior do seu próprio país, o que representa cerca de um terço do total

pretendido. Também estão a ser envidados esforços no sentido de iniciar acções de reactivação do registo nos distritos de Gulu e Kitgum, a Norte, onde o impacto do conflito armado tem sido mais profundo. Estas medidas de emergência estão ligadas à estratégia nacional e destinam-se a estruturar um sistema abrangente de registo de nascimento para todas as crianças do Uganda.⁷¹

As experiências em vários países têm demonstrado que o registo de nascimento é viável, até mesmo no auge de um conflito. É importante reconhecer o potencial e contestar a presunção de que os conflitos armados suspendem as actividades de registo de nascimento. Se os actores locais forem desencorajados a encontrar soluções inovadoras e o registo for adiado até “depois da guerra”, será muito mais difícil conseguir manter os serviços de registo de nascimento mesmo durante o conflito.

5.2 Coordenação de sistemas múltiplos

As organizações de assistência humanitária que operam em comunidades afectadas por um conflito, estabeleceram em alguns casos sistemas provisórios de registo que ajudam a facilitar e apoiar o sistema formal de registo de nascimento. Na Colômbia, três sistemas complementares de registo reúnem informações acerca de pessoas deslocadas. A *Red de Solidaridad Social* é uma agência nacional que coordena todas as organizações públicas, privadas e comunitárias que trabalham com pessoas deslocadas e regista informações, tais como as características das famílias deslocadas e dos serviços que lhes são prestados. A *Conferencia Episcopal Colombiana* recolhe informações acerca de pessoas deslocadas através de organizações religiosas, da Igreja Católica e de ONGs afiliadas. As informações são registadas

Caixa de texto 5.1 – Angola: registo de nascimento durante o conflito armado

Em meados dos anos 90, como resultado de três décadas de guerra civil entre as forças governamentais angolanas e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), mais de 70 por cento das crianças estavam por registar. A situação era dramática, com um grande número de pessoas deslocadas, o encerramento de serviços e uma situação de pobreza generalizada. Em 1996, foi decidido promover o registo de nascimento entre as comunidades deslocadas e devastadas pela guerra. Entre 1997 e 1998, mais de 650.000 crianças foram registadas no quadro de uma campanha iniciada pelo Ministério da Justiça, em colaboração com a UNICEF.

A campanha foi interrompida em 1998, quando recomeçaram as hostilidades, mas as actividades de registo de nascimento vieram a ser retomadas em 2001 com a adopção de uma Estratégia Nacional para o Registo de Nascimento, que procurava beneficiar três milhões de crianças não-registadas. Em coordenação com o Ministério da Justiça foi estabelecida uma Comissão Interministerial, encarregada de promover a adopção de políticas e estratégias relacionadas com o registo de nascimento. A comissão, apoiada pela UNICEF, alcançou importantes resultados positivos, designadamente:

- Registo de nascimento gratuito para todas as crianças.
- Apoio das igrejas católica e metodista na condução das actividades de registo;
- Criação de uma estrutura de promoção da participação das ONGs e da sociedade civil nas campanhas de registo de nascimento;
- Remoção dos obstáculos burocráticos incluindo, por exemplo, a substituição na cédula ou certificado de registo de nascimento da assinatura do Director Nacional por uma aprovação carimbada; atribuição aos “brigadistas” ou voluntários comunitários de funções anteriormente assumidas pelos supervisores; distribuição de formulários de pré-registo permitindo que as famílias pudessem preparar antecipadamente todos os documentos necessários;
- Simplificação das normas aplicáveis, incluindo o registo pelos pais sem a presença obrigatória da criança, auto-registo para crianças com mais de 14 anos de idade e a assistência das ONGs no preenchimento dos formulários de pré-registo.

A Campanha Nacional para o Registo de Nascimento contou com a activa colaboração de grupos locais e das igrejas, que promoveram a participação de católicos e metodistas. Mais de 300 “brigadistas” registaram crianças em 35 postos, localizados em igrejas na área de Luanda e equipas móveis organizaram o acesso às comunidades em zonas mais remotas. Foi desenvolvida uma estratégia de educação e mobilização pública como forma de apoio à campanha, com mensagens-chave divulgadas através da comunicação social, incluindo cartazes, rádio e televisão, assim como debates públicos e actuações de grupos de teatro.

Após o acordo de paz em Abril de 2002, foi posto em prática um plano de protecção de crianças afectadas pela guerra nas áreas de reinstalação e acantonamento dos soldados da UNITA e dos seus familiares. O registo de nascimento constitui uma componente-chave deste plano, ajudando nos esforços para a identificação e reunificação de famílias. Foram registadas cerca de 160.000 crianças nas áreas de acantonamento, tendo as mesmas recebido certidões de nascimento.

A campanha Nacional para o Registo de Nascimento entrou em pleno funcionamento, centrando-se nas zonas de passagem e em pontos de acolhimento de refugiados, bem como nos centros de passagem de soldados desmobilizados; as equipas móveis ocuparam-se das zonas mais afastadas. Simultaneamente, foram iniciados esforços para apoiar os serviços de registo de nascimento nos municípios, em ligação com o regresso e a reinstalação das comunidades. Entre Agosto de 2002 e Dezembro de 2003, foram registadas cerca de 3,8 milhões de crianças.

Caixa de texto 5.2 – Registo de nascimento nos Territórios Palestinos Ocupados

Existem mais de quatro milhões de refugiados palestinos registados junto da Agência das Nações Unidas para a Ajuda aos Refugiados Palestinos (UNRWA). Aproximadamente 40 por cento da população total de refugiados – 1,6 milhões – vive nos Territórios Palestinos Ocupados (TPO), e cerca de 40 por cento encontra-se na Jordânia. A juntar a este número, o Líbano e a República Árabe da Síria acolhem, cada, 10 por cento do número de refugiados registados.

Os refugiados palestinos registam-se inicialmente junto das autoridades dos países que os recebem, mas para a obtenção de certidões de nascimento e de documentos de identidade no país de residência, a UNRWA mantém um registo de nascimento voluntário para todas as crianças nascidas de refugiados palestinos. Como o sistema da UNRWA se baseia numa linhagem patriarcal, as mulheres refugiadas casadas com “não-refugiados” vêem-se impossibilitadas de registar os seus filhos. Para garantir o registo destas crianças, estão a ser desenvolvidas acções no quadro de uma estratégia global para promover a igualdade entre os sexos. A UNRWA estima que cerca de 340.000 pessoas poderão potencialmente beneficiar desta medida mas, infelizmente, antecipam que, na prática, um número significativamente mais baixo venha a registar-se.⁷⁵

O registo de nascimento emitido pela UNRWA certifica o estatuto oficial de refugiado e determina a elegibilidade para os seus serviços de apoio, como cuidados de saúde, educação, distribuição alimentar e subsídios de transporte. Algumas comunidades têm, no entanto, sido excluídas. No Líbano, por exemplo, os refugiados palestinos não são elegíveis para registo junto do governo nacional. Um estudo encomendado pela UNICEF e conduzido em 1998 pelo Serviço Central de Estatísticas Palestino, revelou que aproximadamente 38.000 palestinos que vivem no Líbano não estão registados. Desse número, cerca de 16.000 foram identificados pela UNRWA como refugiados palestinos carecendo de registo. Os restantes 22.000 encontram-se exilados desde a guerra de 1967 e, como tal, não são considerados como refugiados oficiais, mesmo à luz da definição de refugiados utilizada pela UNRWA. A sua existência não é reconhecida por nenhum sistema de registo de nascimento.⁷⁶

O sistema de documentação da UNRWA para os refugiados palestinos tem sido estruturado ao longo de gerações, incluindo mais de 16 milhões de registos de refugiados, datando de há mais de 50 anos. O sistema é constituído por quatro grupos principais de informação: registos familiares, Sistema de Registo de Campo, Estudo Social de Campo e Sistema de Registo Unificado.

A UNRWA está actualmente empenhada em resolver o problema dos múltiplos e inconsistentes sistemas de informação através da criação de um Sistema de Informação de Registo de Refugiados, que deverá estar plenamente operacional em 2008. Este novo sistema pretende centralizar, integrar e actualizar de forma sistemática a informação dos registos. Com esta abordagem mais simplificada, pretende-se contribuir para uma melhor preservação da informação e um programa de planeamento e resposta mais preciso e adequado.⁷⁷

Mas esta é apenas uma parte do problema. Subjacente à complexidade do registo de nascimento está a complexidade do contexto social, político, cultural e económico que faz parte da vida quotidiana do povo palestino. Nos Territórios Palestinos Ocupados, o registo de crianças palestinas tem lugar num contexto mais alargado de controlo do movimento das pessoas. A cada certidão de nascimento emitida aquando do registo, é atribuído um cartão de identificação numerado. Quando uma criança atinge os 16 anos de idade, é emitido pelo Ministério do Interior palestino o correspondente cartão de identidade com o mesmo número, o qual deve acompanhar sempre a pessoa. Quando se passa uma fronteira ou um posto de controlo – existem mais de 100 postos de controlo nos Territórios Ocupados – os palestinos são obrigados a apresentar os seus cartões de identidade. Sem estes, não é possível qualquer entrada ou saída.

Simultaneamente, o sistema de registo preserva a história familiar dos palestinos – nascimentos, casamentos, óbitos e títulos de propriedade de terras. Sem estes documentos, as famílias palestinas não disporiam de qualquer registo oficial da sua existência. A percepção do registo como meio de estabelecer uma identidade oficial constitui um factor de motivação, e tem permitido um nível elevado de registos de crianças palestinas. Em última análise, o sistema de registo constitui o alicerce de um arquivo nacional, para conservar o passado e o futuro de um Estado Palestino.

durante todo o período da deslocação, incluindo os dados relativos ao grau de instrução das crianças antes da deslocação, à frequência escolar enquanto estão deslocadas e às possibilidades de repatriamento. Embora o sistema seja confidencial, o CICV estabeleceu também um método de registo de informação nas comunidades que apoia, incluindo informações acerca das crianças. Ainda que a coordenação dos três sistemas levante problemas, existem potencialidades para a partilha de informações e a conjugação de esforços.⁷²

Na Sérvia e Montenegro, os arquivos de registo de nascimentos e outros documentos de registo na

Região de Mitrovica, junto à fronteira com a Sérvia, foram transferidos do Kosovo durante o conflito armado e “deslocados” para a zona Centro e Sul da Sérvia.⁷³ Esses registos documentaram a composição predominantemente sérvia da população nessa região. Em 2003, os registos foram restituídos, continuando a existir como um sistema paralelo de registo para as comunidades sérvias. Em 2000 foi estabelecido, no Kosovo, um sistema coordenado de Gabinetes Municipais de Registo, para receber informações provenientes de profissionais e instituições de saúde acerca de nascimentos no seio das comunidades albanesa, ashkali e romani. Algumas comunidades roma-

ni, que foram consideradas “colaboracionistas” pelos albaneses, enfrentam problemas de segurança semelhantes aos dos sérvios no Kosovo, sendo os seus filhos habitualmente registados no sistema sérvio.⁷⁴

5.3 Papel das comunidades locais

As comunidades desempenham um papel-chave na identificação dos problemas suscitados pela ausência de registo. Após o conflito em Moçambique, a ONG local Wona Sanana levou a cabo uma investigação na região Sul do país. Os resultados revelaram que o registo de nascimento foi geralmente fraco devido a dificuldades de deslocação até aos centros de registo, à cobrança de uma taxa de registo e a complicações burocráticas no processamento de registos. As comunidades que participaram na pesquisa também indicaram que os fracos níveis de registo são um obstáculo à inscrição das crianças na escola e ao acesso aos serviços de saúde.

Com base nessas conclusões, a Wona Sanana desenvolveu uma iniciativa para promover o registo de nascimento. A sensibilização política foi uma componente importante da iniciativa, tendo-se realizado discussões a todos os níveis no seio do governo, no

sentido de defender uma reforma legislativa e a adopção de novos procedimentos, a fim de dinamizar o processo de registo. Entre os melhoramentos processuais incluíam-se a isenção de taxas, a descentralização, a participação comunitária, a criação de serviços de proximidade e a emissão rápida de certidões de nascimento. Como resultado, o número de registos aumentou, em média, para 90 por cento nos locais onde estava a ser realizado o projecto, e os dirigentes e voluntários comunitários começaram a participar como pontos focais e como conservadores de registo. Alguns dos voluntários foram contratados mais tarde, como conservadores oficiais.

5.4 Papel das entidades não-estatais no registo de crianças

Frequentemente, em situações de conflito, a comunidade internacional lida com entidades não-estatais, a fim de assegurar o acesso humanitário com vista à prestação de assistência destinada a salvar vidas e a proteger os direitos das crianças e das mulheres.

Muitas entidades não-estatais estão armadas, participando activamente no conflito. Em alguns casos, podem não ser reconhecidas como organismos legi-

Caixa de texto 5.3 – Guiné: promover o registo de nascimento entre crianças deslocadas

Na Guiné, o problema da falta de registo entre as crianças refugiadas foi inicialmente identificado não só pelos próprios refugiados mas também pelas comissões de protecção de crianças dentro dos campos de refugiados. Na sequência de uma afluência massiva de refugiados da Libéria e da Serra Leoa para a Guiné, tornou-se urgente reforçar a protecção e assistência infantis o que, por sua vez, impulsionou a necessidade de obter a informação fornecida pelo registo de nascimento.

Em 2002, dentro do quadro de uma campanha nacional de registo de nascimento, a UNICEF Guiné lançou um projecto para registar todas as crianças nascidas nos campos de refugiados. Esta iniciativa visou também o registo de nascimento de crianças guineenses nas aldeias vizinhas, abrangendo deste modo tanto os refugiados como as populações locais, e impedindo o agravamento da estigmatização das comunidades deslocadas. Ao fim de um ano, o projecto conseguiu criar um sistema de registo de nascimento em campos de refugiados, providenciando serviços gratuitos e emitindo uma certidão de nascimento guineense oficial para todas as crianças refugiadas. Esta certidão permite a integração das crianças refugiadas na Guiné e, simultaneamente, facilita a possibilidade de repatriação da criança para o seu país de origem.

Os pais que registaram as crianças durante esta campanha revelaram que o registo de nascimento melhorou significativamente o sentido de identidade das crianças, proporcionando-lhes um forte sentimento de pertença à comunidade.

Esta iniciativa teve um efeito globalmente positivo no registo global das crianças guineenses. As vantagens incluem uma redução significativa dos custos de registo, a emissão gratuita do certificado de nascimento, e um programa de formação para funcionários do registo civil, aumentando assim a sensibilização para a necessidade do registo. A colaboração entre os centros de saúde dos campos de refugiados e os profissionais de saúde nas aldeias vizinhas, encorajaram visitas regulares antes do nascimento da criança, e cuidados especiais com os recém-nascidos. Ao todo, mais de 20.000 crianças foram registadas desde o início do programa, incluindo registos feitos nas escolas, com uma atenção especial para as raparigas.

Esta iniciativa ajudou ainda a aliviar tensões entre as comunidades de refugiados e as comunidades residentes. A assistência prévia tinha favorecido os refugiados, ignorando as necessidades das comunidades de acolhimento local. Mas neste caso, as duas comunidades receberam igual assistência, melhorando e fortalecendo laços de relacionamento.

O sucesso da campanha de registo de nascimento deve-se, em grande parte, à acção empreendida a nível local, incluindo medidas de aplicação, verificação e empenhamento pelas comunidades. Além do mais, o registo de nascimento tem sido usado como ponto de partida para lidar com outros assuntos relacionados com a protecção infantil. O projecto de registo de nascimento da Guiné veio posteriormente a ser expandido de forma a incluir refugiados da Costa do Marfim.⁷⁸

timamente representativos pelos governos que as recebem ou pela comunidade internacional e, muitas vezes, colocam graves riscos de segurança às organizações internacionais, incluindo à UNICEF. É, portanto, essencial que qualquer tipo de envolvimento com esses grupos, bem como a assistência prestada com base em tais negociações, respeite os princípios da humanidade, neutralidade e imparcialidade.

No Sul das Filipinas, e embora as operações militares prossigam entre grupos armados e o governo, o registo de nascimento de crianças tem continuado, apesar de sofrer algumas interrupções. Num caso, a PLAN International envolveu-se com entidades não-estatais a fim de obter autorização para que as unidades móveis de registo entrassem em zonas de alta segurança e os conservadores de registo civil

têm sido escoltados por grupos armados para as zonas que se encontram sob o seu controlo.⁷⁹

A negociação de um cessar-fogo temporário pode criar oportunidades de acesso a zonas controladas por actores não-estatais com vista a promover o registo de nascimentos e a sua realização no contexto de outros tipos de assistência humanitária. As negociações destinadas a assegurar o acesso podem também indicar a possibilidade de uma adesão acrescida por parte de entidades não-estatais às normas internacionais em matéria de direitos humanos e um subsequente contributo para uma maior protecção dos direitos da criança. O direito internacional e as convenções em matéria de direitos humanos, juntamente com as orientações relativas à política da organização determinam o enquadramento para qualquer tipo de compromisso desse tipo.

Caixa de texto 5.4 – O registo de nascimento efectuado pela UNITA

Em Angola, a guerra civil rebentou imediatamente a seguir à independência do país relativamente a Portugal em 1975 e continuou até 2002. Durante a guerra, a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), em luta contra o governo do Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), controlava grandes extensões de território, especialmente na zona montanhosa central e nas províncias do sudeste. A UNITA abriu escolas e postos de saúde nestas áreas, mantendo também um sistema de registo de nascimento.

O sistema de registo de nascimento da UNITA era semelhante ao do governo, sendo conduzido pelos seus próprios funcionários, geralmente antigos funcionários governamentais. A fim de evitar a identificação com “o inimigo” em caso de captura pelas forças governamentais, não eram emitidas certidões individuais de nascimento. Em vez disso, a informação era transferida para os livros de registo e guardada no registo central da UNITA. Com a derrota da UNITA, grande parte da informação foi perdida ou destruída.

O registo de nascimento da UNITA era feito de forma gratuita e usado principalmente para garantir a matrícula escolar. Este registo desempenhou um papel importante na preservação da identidade das crianças, das suas famílias e locais de nascimento. Depois dos acordos de paz de 2002, a informação reunida por este sistema revelou-se muito útil permitindo o registo no sistema governamental de crianças que tinham estado sob o controlo da UNITA. Entre as comunidades internamente deslocadas e nas anteriores áreas de acantonamento da UNITA, muitas crianças e seus familiares já possuíam informação vital. Os esforços para identificar familiares e promover a reunificação para as crianças separadas da família no pós-guerra também beneficiaram com este sistema de registo de nascimento.⁸⁰

Notas

71 Comunicação com a UNICEF Uganda, Outubro de 2004.

72 Baarøy, J.O. et al., *Data and Related Information on Children Affected by Armed Conflict, UNICEF Pilot Project*, Relatório Consolidado sobre as Missões a Angola, Colômbia e Sri Lanka, 2002, Divisão de Política e Planeamento da UNICEF, Unidade de Informações Estratégicas, Nova Iorque, 2002, pág.17 [em português: Dados e Informações Conexas acerca de Crianças Afectadas por Conflitos Armados, Projecto Piloto da UNICEF].

73 Conselho da Europa, Comissário para os Direitos Humanos, “*Kosovo: The Human Rights Situation and the Fate of Persons Displaced from their Homes*”, CommDH (2002) 11, relatório de Alvaro Gil-Robles, Comissário para

os Direitos Humanos, Estrasburgo, França, pág. 45 [em português: Kosovo: a Situação dos Direitos Humanos e o Destino das Pessoas Deslocadas de suas Casas].

74 Comunicação com a UNICEF Kosovo, Setembro de 2004.

75 UNRWA, *Relatório Anual*, 2004

76 Comunicação com a UNICEF Líbano, Outubro de 2004.

77 Nasser, M., “Palestine Refugee Records Project”, UNRWA, 20 de Junho de 2003 [em português: Projecto de Registo de Refugiados Palestínianos].

78 Comunicação com a UNICEF Guiné, Outubro de 2004.

79 Comunicação com a PLAN International Filipinas, Maio de 2003.

80 Comunicação com a UNICEF Angola, Outubro de 2004.

CONCLUSÕES

O direito ao registo à nascença consiste num direito humano fundamental para todas as crianças. O registo de nascimento tem por principal objectivo proporcionar às crianças uma identidade legal, aumentando a protecção dos seus direitos em todas as circunstâncias. Tanto durante, como após um conflito, e quando se verifica uma quebra nas estruturas estatais, comunitárias e sociais, o registo de nascimento reveste-se de particular importância. A identidade oficial ou legal de uma criança, a prova da sua idade e as suas relações familiares contribuem para a criação de um ambiente protector e facilitam o seu acesso à assistência humanitária, incluindo a escolaridade e os serviços de saúde.

Em situações de emergência, em que prevalecem a insegurança e os serviços sociais e administrativos limitados ou com um funcionamento deficiente, surgem numerosos problemas. Quando as comunidades são obrigadas a fugir de zonas de guerra, a deslocação pode provocar a perda ou a destruição de documentos de identidade, a separação das crianças de suas famílias, a crescente vulnerabilidade ao rapto por parte de grupos armados e também a exploração devido a dificuldades económicas e à luta pela sobrevivência. O conflito pode acentuar os obstáculos que já existem nos sistemas de registo de nascimento. Por exemplo, os problemas de acesso, de burocracia excessiva ou de exclusão de grupos particulares devido à discriminação étnica, religiosa ou de género que, apesar de já existirem antes do conflito, podem intensificar-se.

As crianças desprovidas de documentos ou de identidade legal são mais vulneráveis à violência, maus-tratos e exploração relacionados com o conflito. As crianças não-registadas podem também enfrentar obstáculos e até mesmo exclusão ao tentarem obter assistência humanitária e apoio à reinte-

gração. Eventuais atrasos na localização das famílias e na reunificação das crianças com as mesmas, provocados pela ausência de identificação, podem, por conseguinte, expor as crianças a mais violência ou danos. As raparigas são particularmente vulneráveis. Em todos os casos, são prementes os riscos que correm as crianças afectadas pela guerra e que estão sem registo ou sem outra documentação legal, podendo mesmo as suas vidas ser colocadas em perigo. Além disso, as consequências, a longo prazo, da ausência de registo podem impedir que as crianças exerçam os seus direitos individuais e a sua cidadania ao longo de toda a vida.

Este estudo focou três esferas de acção principais, com vista a melhorar o registo de nascimentos em situações de conflito e pós-conflito: 1) o estabelecimento de sistemas formais de registo de nascimento, 2) o aproveitamento de medidas informais e transitórias, e 3) o desenvolvimento das medidas tomadas pelos actores nacionais e internacionais no sentido de incentivar o registo de nascimento. Embora as medidas de substituição e outros mecanismos informais e temporários possam ajudar a assegurar a continuidade e a manter registos pessoais durante períodos de emergência, o estabelecimento ou o restabelecimento de um sistema formal de registo de nascimento e de um registo civil é necessário para conseguir tanto uma cobertura universal como a máxima protecção para as crianças.

Os processos e acordos de paz que estabelecem uma autoridade de transição, atribuem prioridades e deveres durante a reconstrução do país no período subsequente ao conflito, constituindo uma oportunidade única para criar os fundamentos de políticas estatais em matéria de registo de nascimento nos referidos acordos. O fortalecimento do Estado de direito e as reformas legislativas durante a transição

pós-conflito, são também indispensáveis à remoção de barreiras ao registo universal, e para assegurar que o processo seja simples e acessível, estando disponível gratuitamente e sem discriminação. Muitas vezes a descentralização faz parte da reforma legislativa, podendo melhorar o registo de nascimento mediante a atribuição de maior autoridade ao governo local. Porém, a descentralização deve complementar o papel desempenhado pelo governo central na coordenação e protecção de dados a nível nacional.

A conjugação do registo de nascimento com a garantia de outros serviços sociais, tais como a imunização ou a matrícula na escola, pode proporcionar um aumento significativo do acesso ao registo pelas comunidades rurais ou por aquelas onde o acesso é arriscado ou está obstruído. Estas estratégias aumentam a visibilidade do registo de nascimento, melhoram a relação custo-benefício e promovem uma abordagem integrada das políticas a favor da criança.

As medidas informais e transitórias em matéria de registo de nascimento podem oferecer soluções viáveis e flexíveis quando se enfrentam desafios surgidos durante as emergências. Os esforços que assentam na comunidade, e que envolvem dirigentes e pessoal da saúde local, bem como professores e pais, podem ajudar a manter os registos de nascimento, até mesmo durante um conflito. Os sistemas de registo móveis têm sido bem sucedidos por alcançarem as crianças deslocadas em zonas afectadas por um conflito e as comunidades afastadas. O papel desempenhado pelas instituições religiosas locais, por organizações comunitárias e dirigentes tradicionais é par-

ticularmente importante na identificação dos problemas de ausência de registo bem como na promoção de soluções que se baseiem em práticas sociais e fortaleçam o envolvimento local.

Embora os mecanismos informais possam ser muito eficazes no preenchimento de lacunas e na manutenção da cobertura do registo, também apresentam potenciais deficiências. Por exemplo, as estruturas informais não tentam alcançar uma cobertura universal, podendo excluir grupos particulares de crianças. A utilização e a coordenação de dados pode também ser ineficaz ou apresentar riscos. Os mecanismos informais são mais bem utilizados quando o sistema formal de registo não existe, é ineficiente ou inacessível. Em todos os casos, as medidas informais deverão conduzir a um sistema estatal formal e oficial de registo de nascimento para todas as crianças.

Os actores internacionais e regionais auxiliam os Estados na sensibilização e na atribuição de prioridade ao registo de nascimento. O Comité dos Direitos da Criança monitoriza as acções do Estado que visam o respeito pelos direitos da criança, dando conselhos e dirigindo recomendações aos Estados sobre o cumprimento do direito ao registo de nascimento. As sondagens globais podem ajudar a identificar problemas-chave e possibilitar a colaboração e a constituição de parcerias alargadas a fim de pôr em prática as soluções. As iniciativas regionais podem promover uma experiência partilhada, atrair recursos e ajudar a valorizar o registo de nascimento, encorajando a cooperação entre países, bem como a cooperação internacional.

RECOMENDAÇÕES

Os governos, organizações de promoção dos direitos da criança, parceiros da sociedade civil, famílias e comunidades, desempenham um papel importante no registo de nascimento. As seguintes recomendações destinam-se a fomentar a sensibilização e o apoio, bem como a auxiliar os Estados no cumprimento das suas obrigações para que o registo de nascimento fique disponível e seja acessível a todas as crianças.

Aos governos afectados por um conflito armado:

- Estabelecer ou restabelecer um sistema formal e oficial de registo de nascimento, que permita o registo permanente e contínuo de todos os nascimentos. O acto de registo e a primeira cópia da certidão de nascimento – que constitui prova do registo – deverão ser gratuitos para todas as crianças.
- Apoiar medidas transitórias e informais para o registo de nascimento que complementem as actividades de registo formal de nascimentos, quando o sistema oficial estiver inacessível ou tiver deixado de funcionar.
- Reformar a legislação nacional no sentido de criar um enquadramento jurídico que torne o registo de nascimento de todas as crianças simples, acessível e não-discriminatório. As medidas específicas de reforma poderão incluir: reduzir o número de documentos que os pais devem apresentar para o registo dos seus filhos, sem que tal comprometa a exactidão e a veracidade; permitir que as mulheres registem os seus filhos sem a presença do pai; harmonizar práticas culturais relativas à forma como são atribuídos nomes à criança e facilitar o acesso ao registo por parte das comunidades rurais, indígenas e minoritárias.
- Incluir, nos acordos de paz, actividades relevantes para o registo de nascimento – tais como o estabe-

lecimento de uma administração de registo civil, a realização de um recenseamento da população, sondagens domésticas e a emissão ou re-emissão de documentação de identidade – a fim de assegurar o compromisso da autoridade de transição ou nacional e respectivos parceiros.

- Facilitar o registo de nascimento para todas as crianças deslocadas e refugiadas, permitindo o repatriamento e a aquisição de nacionalidade.
- Promover o registo de nascimentos dentro de um enquadramento político mais abrangente através da descentralização, delegando maior autoridade aos gabinetes governamentais locais, a fim de promover a capacidade das instituições locais e permitir a cobertura de zonas de difícil acesso. Assegurar o envolvimento de instituições sociais e culturais de âmbito comunitário, tais como as igrejas e os dirigentes tradicionais, nas actividades de registo de nascimento.
- Assegurar uma dotação orçamental adequada para um registo de nascimento sustentável e eficaz, com uma atribuição de verbas equitativa a nível regional.
- Estimular e reforçar o envolvimento dos actores locais e, simultaneamente, fortalecer o papel desempenhado pelo governo central no sentido de coordenar e supervisionar os esforços a nível nacional e monitorizar regularmente as actividades de registo de nascimento.
- Sensibilizar os funcionários públicos, os defensores dos direitos da criança, os agentes da autoridade, os militares e polícias, bem como os funcionários dos postos fronteiriços, relativamente à importância do registo de nascimento e dar formação a conservadores locais e actores a nível comunitário.
- Sensibilizar as famílias e comunidades para a necessidade do registo de nascimento, através da realização de campanhas de registo, envolvendo a

comunicação social local, funcionários do governo, líderes comunitários, profissionais de saúde, professores e educadores, famílias e crianças.

- Desenvolver e manter um mecanismo de conservação seguro e confidencial dos registos de nascimento e de uma base de dados de registo civil, a fim de evitar a destruição, perda ou uso incorrecto de informações pessoais, incluindo durante os conflitos armados e distúrbios civis.
- Associar as actividades de registo de nascimento à prestação de serviços sociais a fim de alcançar uma cobertura eficiente, abrangente e com uma boa relação de custo-benefício. As áreas específicas de intervenção podem incluir, por exemplo, campanhas de imunização, monitorização da saúde materna e infantil, monitorização da gravidez, distribuição de alimentos e matrícula na escola.
- Durante o conflito, negociar cessar-fogos temporários com o objectivo de facilitar o acesso a populações afectadas pelo conflito, para efeitos do registo de nascimento, incluindo quando estejam em curso no terreno programas alargados de assistência humanitária.
- Proteger e garantir a segurança pessoal de conservadores e outros funcionários do registo civil.

Ao Comité dos Direitos da Criança:

- Monitorizar a situação do registo de nascimento em Estados directa ou indirectamente afectados por conflitos armados, no contexto do respectivo mandato de monitorização dos Relatórios dos Estados Partes, e nas suas discussões temáticas

sobre os direitos da criança. Fazer recomendações inseridas no contexto específico, com vista a encorajar os autores das políticas a tomarem medidas firmes e eficazes.

Às organizações regionais/governamentais e de direitos humanos:

- Dar prioridade ao registo de nascimento a nível regional, para fomentar o compromisso político e a cooperação regional sobre esta matéria;
- Colaborar com mecanismos regionais de direitos humanos, para investigar e relatar a situação do registo de nascimento em países afectados por conflitos.
- Associar o registo de nascimento a eventos regionais significativos, no sentido de promover o envolvimento local e sensibilizar as populações.

Às organizações da sociedade civil:

- Defender a realização de reformas políticas e legislativas, a fim de dinamizar os procedimentos do registo de nascimento e possibilitar o respectivo acesso por parte de todas as famílias e crianças.
- Envolver as famílias nos esforços destinados a promover o registo de nascimento, mesmo durante as emergências, e assegurar uma ampla divulgação de informações acerca da localização de conservatórias de registo civil, dos procedimentos para realizar o registo e das medidas a tomar em casos de registo tardio.
- Prestar assistência administrativa e apoio às famílias que registem os seus filhos.

BIBLIOGRAFIA

- Africa Recovery*, 22 de Junho de 2003, <http://www.un.org/eco-socdev/geninfo/afrec/newrels/indigen.htm>.
- Baarøy, J.O. et al., *Data and Related Information on Children Affected by Armed Conflict, UNICEF Pilot Project*, Relatório Consolidado sobre as Missões a Angola, Colômbia e Sri Lanka, 2002, Divisão de Política e Planeamento da UNICEF, Unidade de Informações Estratégicas, Nova Iorque, 2002, pág.17 [em português: Dados e Informações Conexas acerca de Crianças Afetadas por Conflitos Armados, Projecto Piloto da UNICEF].
- "*Birth Registration in East Timor*", ensaio elaborado pela Conservatória Central do Registo Civil, Ministério da Justiça, Governo da República Democrática de Timor-Leste, UNICEF Timor-Leste e *PLAN International*/Timor-Leste, apresentada na terceira Conferência Regional da Ásia sobre o Registo de Nascimento – O Primeiro Direito da Criança, Bangucoque, Tailândia, 6-9 de Janeiro de 2003 [em português: Registo de Nascimento em Timor-Leste].
- "*Birth Registration in Nepal*", ensaio apresentado na terceira Conferência Regional da Ásia sobre o Registo de Nascimentos [em português: Registo de Nascimento no Nepal].
- Brett, R. e M. McCallin, *Children: The invisible soldiers*, Radda Barnen, Estocolmo, 1998 [em português: Crianças: Os soldados invisíveis].
- "Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, *Child Soldiers Newsletter*, Número 8, Junho de 2003 [em português: Coligação para pôr fim à Utilização de Crianças- Soldado].
- "Observações/Comentários Finais do Comité dos Direitos da Criança: Quirguistão", CRC/C/15/Add.127, 9 de Agosto de 2000.
- "Observações/Comentários Finais do Comité dos Direitos da Criança: Burundi", CRC/C/15/Add.133, 16 de Outubro de 2000.
- "Observações/Comentários Finais do Comité dos Direitos da Criança: Paraguai", CRC/C/15/Add. 166, 6 de Novembro de 2001.
- "Observações/Comentários Finais do Comité dos Direitos da Criança: Peru", CRC/C/15/Add. 8, 18 de Outubro de 1993.
- "Observações/Comentários Finais do Comité dos Direitos da Criança: Tajiquistão", CRC/C/15/Add. 136, 23 de Outubro de 2000.
- Conselho da Europa, Comissário para os Direitos Humanos, "*Kosovo: The Human Rights Situation and the Fate of Persons Displaced from their Homes*", CommDH (2002) 11, relatório de Alvaro Gil-Roules, Comissário para os Direitos Humanos, Conselho da Europa, Estrasburgo, França [em português: Kosovo: a Situação dos Direitos Humanos e o destino das Pessoas Deslocadas das suas Casas].
- Daniel, Joana, '*No Man's Child, the War Rape Orphans, European Master's Degree in Human Rights and Democratisation*', Marsilio Editori, Veneza, Julho de 2004 [em português: Filhos de Ninguém, os Órfãos das Violações de Guerra, Mestrado Europeu em Direitos Humanos e Democratização].
- Comité Executivo do Programa do Alto Comissário, 27ª Reunião do Comité Permanente, *As Actividades da ACNUR em matéria de Apatridia: Relatório de Progresso*. EC/53/SC/CRP.11, 3 de Junho de 2003.
- Fitzgerald, M.A., *Throwing the Stick Forward: The impact of war on southern Sudanese women*, UNIFEM e UNICEF, 2002, Nairobi [em português: O impacto da guerra nas mulheres no Sul do Sudão].
- Governo de Moçambique (1996), Relatório Inicial de Estados Partes cuja apresentação era devida em 1996: Moçambique, CRC/C/41/Add. 11, 14 de Maio de 2001.
- Governo do Uganda e UNICEF, *Abductions in Northern and Southwestern Uganda: 1986-2001: Result of the update and verification exercise*, 2001. [em português: Raptos no Norte e no Sudoeste do Uganda: 1986-2001: Resultado do exercício de actualização e de verificação, 2001].
- Herrera, L. „*Historia de Vida – Registro Civil de Nacimiento*. Contribuição da UNICEF Colômbia.
- Human Rights Watch, *Stolen Children: Abduction and recruitment in northern Uganda*, Vol. 15, N.º 7 (A), Human Rights Watch, Nova Iorque, 2003 [em português: Crianças Roubadas: Rapto e recrutamento no Norte do Uganda].
- Human Rights Watch, *Forgotten Fighters: Child soldiers in Angola*, Vol. 15, N.º 10 (A), Human Rights Watch, Nova Iorque, 2003 [em português: Combatentes Esquecidos: Crianças Soldados em Angola].
- Huyghebaert, P., Relatório de Missão da UNICEF na Libéria, Julho de 2004.
- Instituto Inter-Americano da Criança, "*Birth Registration: A basic right*", Novembro de 2002, http://iin.oea.org/registro_de_nacimientos_ingles.htm [em português: Registo de nascimento: Um direito fundamental].
- Machel, Graça, *The Impact of War on Children: A review of progress since the 1996 United Nations Report on the Impact of Armed Conflict on Children*, Londres, Hurst & Co., 2001 [em português: O Impacto da Guerra sobre as Crianças: Um exame do progresso desde o relatório das Nações Unidas, de 1996, sobre o Impacto dos Conflitos Armados nas Crianças].
- Nações Unidas, Departamento de Assuntos Económicos e Sociais, Secção de Estatísticas, *Programa Internacional para Acelerar el Mejoramiento de los Sistemas de Estadísticas Vitales y Registro Civil. Estudio de factibilidad para acelerar el mejoramiento de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales en Guatemala*, Nações Unidas, Nova Iorque, 1993.
- Nasser, M., "*Palestine Refugee Records Project*", United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 20 de Junho de 2003 [em português: Projecto de Registo dos Refugiados da Palestina].
- "Philippines Case Study on Policy Advocacy in Birth Registration", ensaio apresentado na Terceira Conferência Regional da Ásia sobre o Registo de Nascimento [em português: Estudo do Caso das Filipinas sobre o Apoio Político ao Registo de Nascimentos].
- "Recording of Civil Status Focusing on Primary Rights of the Child", ensaio apresentado na Terceira Conferência Regional da Ásia sobre o Registo de Nascimentos [em português: Registo do Estado Civil e os Direitos Elementares da Criança].
- "Revitalisation of Birth Registration in Uganda, Country Paper", ensaio apresentado no Workshop de África de Expressão Inglesa sobre o Registo de Nascimentos, Kampala, Uganda, 21-24 de Outubro de 2002 [em português: Revitalização do Registo de Nascimento no Uganda].
- Roberson, K., "*Pointers: Statelessness/Registration*", ensaio apresentado na Consulta Especializada sobre o Registo de Nascimentos e Conflitos Armados, Florença, Itália, 2-3 de Julho de 2003 [Indicadores: A Apatridia/Registo].
- Save the Children, *Children Separated by War: Family tracing and reunification*, Save the Children, Londres, 1995 [em português: Crianças Separadas pela Guerra: Localização e reunificação de famílias].
- As Actividades da ACNUR no âmbito da Apatridia: Relatório de Progresso, Comité Executivo do Programa do Alto Comissário, 27ª Reunião do Comité Permanente. EC/53/SC/CRP.11, 3 de Junho de 2003.*
- UNICEF Afeganistão, "*Proposal for the Birth Registration of all Under 1 year Children in Afghanistan*" [em português: Proposta para o Registo de Nascimentos de todas as Crianças com menos de 1 ano de idade no Afeganistão].
- UNICEF Afeganistão, "*Afghanistan – Birth Registration: Plans and progress 2003*", ensaio apresentado na Consulta Especializada sobre o Registo de Nascimentos e Conflito Armado, Florença, Itália, 2-3 de Julho de 2003 [Afeganistão – Registo de Nascimentos: Planos e progresso 2003].
- UNICEF Angola, dados MICS, 2001.
- Centro de Investigações Innocenti da UNICEF, *Birth Registration: Right from the start*, Centro de Investigações Innocenti da UNICEF, Florença, Itália, 2002.
- Fundo das Nações Unidas para a Infância, Gabinete para Programas de Emergência, "*Missão para o Sri Lanka tendo em Vista o Desenvolvimento de Boas Práticas em matéria de Deslocações no interior do próprio país*", UNICEF, Nova Iorque, 1998.
- Fundo das Nações Unidas para a Infância, Gabinete para Programas de Emergência, "*Missão à Colômbia tendo em Vista o Desenvolvimento de Boas Práticas em matéria de Deslocações no interior do próprio país*", UNICEF, Nova Iorque, 1999.

- Fundo das Nações Unidas para a Infância, Gabinete para Programas de Emergência, *Children Affected by Armed Conflict: UNICEF actions*, UNICEF, Nova Iorque, 2002 [em português: Crianças Afectadas por Conflitos Armados: Acções da UNICEF].
- Fundo das Nações Unidas para a Infância, Gabinete para Programas de Emergência, *UNICEF Humanitarian Report 2003 – Hope for the Future*, UNICEF, Genebra, 2003 [em português: Relatório Humanitário da UNICEF para 2003 – Esperança para o Futuro].
- Fundo das Nações Unidas para a Infância, Gabinete de Gestão Estratégica de Informação, *The 'Rights' Start to Life: A statistical analysis of birth Registration*, , UNICEF, Nova Iorque, 2004 [em português: O início da vida dos direitos: uma análise estatística do registo de nascimentos].
- Fundo das Nações Unidas para a Infância, comunicado de imprensa, "UNICEF applauds Afghan birth registration effort", 6 de Outubro de 2003 [em português: UNICEF aplaude o esforço afegão em matéria de registo de nascimento].
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, *Handbook on Civil Registration and Vital Statistics Systems (Studies in Methods, Series F, No.69): Desenvolver informações, educação e comunicação*, Nações Unidas, Nova Iorque, 1998 [em português: Manual sobre Registo Civil e Sistemas Estatísticos Vitais – Série de Estudos Metodológicos].
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 20 de Junho de 2003. *Relatório Anual*, UNRWA, 2004.
- War: The impact on minority and indigenous children*, *Minority Rights Group International*, 1997 [em português: A Guerra: O impacto nas crianças pertencentes minorias e indígenas].
- Lista de vigilância sobre Crianças e Conflito Armado, relatório sobre o Sudão, Março de 2003.
- Worby, P. , *Lessons Learned from UNHCR's Involvement in the Guatemala Refugee Repatriation and Reintegration Programme (1987-1999)* ACNUR, Genebra, 1999 [em português: Lições Aprendidas com o Envolvimento do ACNUR no Programa para a Repatriação e Reintegração de Refugiados da Guatemala (1987-1999)].
- Worby, P., 'Terceiro relatório sobre a verificação do cumprimento dos acordos assinados pelo Governo da Guatemala e a URNG', A/53/421, 1998.

ISBN: 88-89129-27-1

UNICEF Innocenti Research Centre
Piazza SS. Annunziata, 12
50122 Florence, Italy

Tel: (+39) 055 20 330

Fax: (+39) 055 2033 220

Endereço electrónico geral: florence@unicef.org

Endereço electrónico para pedido de publicações: florenceorders@unicef.org

Website: www.unicef.org/irc e www.unicef-irc.org