



UNIVERSIDADE
NOVA
DE LISBOA



MESTRADO EM DIREITO E SEGURANÇA

Dissertação de Mestrado

**A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E A DETERMINAÇÃO DO
ESTATUTO DE REFUGIADA**

Autora: Ana Marta Xavier Ferreira Leite

Orientadora: Doutora Sofia Isabel Gomes Santos

Lisboa, março de 2018

A free race cannot be born of slave mothers.

- Margaret Sanger

I say I am stronger than fear.

- Malala Yousafzai

Declaração de compromisso antiplágio

Declaração de compromisso antiplágio

Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

Lisboa, 1 de março de 2018,



Ana F. Leite

Declaração de conformidade

De acordo com o consignado no nº 4 do artigo 7º do Regulamento do Segundo Ciclo de Estudos conducente ao Grau de Mestre em Direito e Segurança (Regulamento nº 402/2016, publicado no Diário da República, 2ª série - nº 80 - 26 de abril de 2016), a dissertação de mestrado não pode exceder os 350 000 caracteres de texto.

Deste modo, a presente dissertação tem um total de 21 934 caracteres (corpo e notas de rodapé) pelo que cumpre com o estipulado no artigo supramencionado.

Índice

Índice

| | |
|--|------|
| Declaração de compromisso antiplágio | i |
| Declaração de conformidade | ii |
| Índice | iii |
| Índice de Figuras | v |
| Lista de Siglas e Abreviaturas | vi |
| Resumo | vii |
| Abstract | viii |
| Introdução | 1 |
| Capítulo 1. – A Violência de Género Cometida Contra as Mulheres | 4 |
| 1.1 – Enquadramento Sociológico e Jurídico | 4 |
| 1.2 – Conceito de Violência de Género Cometida Contra as Mulheres | 7 |
| 1.2.1 – A Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres | 9 |
| 1.3 – Tipologias de Violência Contra a Mulher | 10 |
| 1.4 – Violência Contra a Mulher no Mundo | 14 |
| 1.5 – Dados Relativos à Violência Cometida Contra Mulheres | 18 |
| Capítulo 2. – O que Significa ser-se Refugiado/a? | 21 |
| 2.1 – Um Olhar Sobre o Fenómeno dos Refugiados | 21 |
| 2.2 – O Enquadramento Legal do Termo Refugiado | 23 |
| 2.3 – Sobre as Refugiadas – Porquê esta controvérsia? | 25 |
| 2.4 - O papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) | 26 |
| Capítulo 3. – As Mulheres Refugiadas – Uma Categoria que Precisa de Proteção | 30 |
| 3.1 – A Proteção a Mulheres Refugiadas Vítimas de Perseguição de Género | 30 |
| 3.2 – A Violência e a Perseguição Cometida Contra as Mulheres no Contexto da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados | 33 |
| Capítulo 4. – A Proteção das Mulheres Refugiadas ao Nível Europeu | 41 |
| 4.1 – O Contexto Europeu | 41 |
| 4.1.2 – O Contexto Português | 47 |

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

| | |
|---------------------------|----|
| 4.1.3 – O Contexto Alemão | 50 |
| 4.1.4 – O Contexto Grego | 52 |
| Conclusão | 55 |
| Bibliografia | 57 |
| Legislação | 58 |
| Relatórios | 58 |
| Jurisprudência | 58 |
| Documentos <i>on-line</i> | 59 |

Índice de Figuras

Índice de Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1 - Vítimas de violência na U.E. | 18 |
| Figura 2 - Vítimas de violência na U.E. | 19 |
| Figura 3 - Índices de violência G20 | 20 |
| Figura 4 - Países de origem dos refugiados..... | 22 |
| Figura 5 - Países de acolhimento dos refugiados | 22 |
| Figura 6 - Vítimas de MGF - Países em que ocorrem..... | 35 |
| Figura 7 - Vítimas de crimes de honra - Países em que ocorrem..... | 36 |
| Figura 8 - Decisões por Estado-Membro - Mulheres em busca de asilo..... | 46 |

Lista de Siglas e Abreviaturas

- ACNUR – Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AMVC – Associação de Mulheres Contra a Violência
AMI – Assistência Médica Internacional
EUA – Estados Unidos da América
G20 – Grupo dos 20
MGF – Mutilação Genital Feminina
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
TCA – Tribunal Central Administrativo
TPI – Tribunal Penal Internacional
TPIJ – Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia
TPIR – Tribunal Penal Internacional para o Ruanda
UE – União Europeia
VIH – Vírus da Imunodeficiência Humana

Resumo

Resumo

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada incide na interação entre os conceitos da violência praticada contra as mulheres, ou seja, a denominada violência de gênero, e a determinação do estatuto de refugiada.

A presente dissertação pretende demonstrar que atualmente, metade da população mundial de refugiados é constituída por mulheres e raparigas, sendo que entre os refugiados, as mulheres representam o grupo de maior vulnerabilidade.

Durante o nosso trabalho, conseguimos encontrar histórias e relatos de crimes cometidos contra as mulheres no seu dia-a-dia, dentro de suas casas, pela própria família e pela sociedade. Algumas conseguem fugir e requerer o direito ao asilo fora do país de origem, aguardando que lhes seja concedido o estatuto de refugiada.

Iremos abordar situações de mulheres que são obrigadas a escapar dos seus países de origem por serem vítimas de perseguições, de violência sexual e de gênero, entre outros atos que violam e que as privam dos seus direitos fundamentais.

É, por conseguinte, efetuada uma análise social e jurídica do enquadramento legal dado a estas questões, sendo que, por razões de ordem prática, nos iremos apenas focar em determinados ordenamentos jurídicos.

É nosso o entendimento que, por razões que explicaremos mais adiante, serem os exemplos vertidos os mais pertinentes, quer por se tratarem de Estados que ainda não reconhecem plenamente que todo e qualquer ser humano é titular do direito a uma existência livre - incluindo o direito a ser-se livre de perseguição e de violência - quer, *a contrario*, pelo modo como certos Estados têm vindo a contribuir – no que respeita aos fundamentos e aos pressupostos da atribuição do estatuto de refugiada a mulheres que são alvo de perseguição de gênero- com mudanças significativas na interpretação da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Palavras-Chave:

Violência contra as mulheres | violência de gênero | estatuto de refugiada | perseguição de gênero | direito ao asilo | direito internacional | Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

Abstract

Violence against women and the determination of the refugee's status is the title of the study developed for the Master Course in Law and Security, taught and attended at the Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

As is understandable from the title, the study focuses on the interaction between the concepts of violence against women, i.e. gender violence, and the determination of the refugee's status.

The present dissertation aims to show that half of the world's refugee population today is composed of women and girls, and among refugees, women represent the most vulnerable group.

During our work, we have been able to find stories and reports of crimes committed against women in their daily lives, in their homes, by their own family and by society. Some are able to flee and claim the right to asylum outside their country of origin, waiting for the granting of the refugee status.

We will address situations of women who are forced to escape from their countries of origin because they are being victims of persecution, of sexual and gender violence, among other acts that violate and deprive them of their fundamental rights.

A social and legal analysis of the legal framework given to these issues is therefore carried out and, for practical reasons, we will only focus on certain legal systems.

It is our understanding that, for reasons which we shall explain below, the examples given are the most relevant, either because they are referring to States that do not yet fully recognize that every human being has the right to a free existence - including the right to be free from persecution and violence - or, on the contrary, by the way in which certain States has contributed - with regard to the foundations and assumptions of the granting of the refugee's status to women who are subjected to gender violence- with significant changes in the interpretation of the Convention relating to the Status of Refugees.

Keywords:

Violence against women| gender violence| refugee status| gender persecution| right to asylum| international law| United Nations High Commissioner for Refugees

Introdução

Introdução

O tema que se pretende abordar ao longo deste trabalho prende-se com os contornos de situações de violência cometida contra as mulheres e as suas repercussões na atribuição do estatuto de refugiada.

Apesar de haver já uma considerável produção científica sobre o fenómeno da violência contra as mulheres, poucas são reflexões sobre a perseguição de género e sobre a atribuição do estatuto de refugiada às mesmas.

O aumento de refugiados e de deslocados por todo o mundo, devido a guerras, a conflitos armados e a outras formas de perseguição e de violência, principalmente a crescente do número de mulheres nessa condição de vulnerabilidade, tem intensificado o interesse à volta da questão dos refugiados.

São inúmeros os motivos que levam as pessoas a deixarem os seus países de origem e a procurarem outro lugar que as acolha, no qual possam ter os seus direitos fundamentais preservados.

No entanto, existe na maioria das sociedades o que podemos classificar como uma discriminação sistémica subjacente às mulheres. A natureza e o impacto desta discriminação varia entre culturas, mas todas as mulheres já o sentiram a determinado nível, muitas vezes com implicações humanitárias em termos de direitos humanos, desenvolvimento e mortalidade.

Os países em que a sobrevivência das mulheres vítimas de perseguição de género tende a ser mais desafiadora estão concentrados no Médio Oriente, em África e nalgumas zonas da Ásia.

As refugiadas citam, frequentemente, a violência (sobretudo, a violência sexual) ou o receio de que a mesma se verifique ou perpetue, como um fator chave para a sua decisão de partir.

São também as mulheres refugiadas (juntamente com as crianças) o grupo mais vulnerável e exposto à violência, tanto durante o seu percurso de fuga, bem como em campos de refugiados.

Com esta investigação esperamos contribuir para a discussão pública desta problemática, dando a conhecer quais são os principais problemas e as lacunas de proteção. Escolhemos este tema por acreditarmos que nenhuma religião, nenhum costume, nenhuma lei e nenhuma circunstância, nem mesmo a mais precária, possa justificar que as mulheres ainda sejam violentadas, perseguidas e privadas dos seus

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

direitos fundamentais¹. Dever-se-á proteger e promover a diversidade cultural, mas não à custa dos direitos fundamentais de qualquer ser humano.

Salienta-se que promover as mulheres não é uma forma de diminuir os homens. É uma garantia de equilíbrio e de progresso na sociedade, de um mundo mais justo.

Posto isto, a nossa pretensão é a de contribuir para uma maior consciencialização para as dificuldades que as mulheres vítimas de violência de género encontram, um pouco por todo o mundo, no reconhecimento e atribuição do direito ao asilo.

No que respeita à estrutura, a organização desta tese comporta a presente introdução, quatro capítulos principais e a conclusão - sendo que os mesmos se encontram subdivididos em subcapítulos.

Deste modo, o capítulo inicial “A violência de género cometida contra as mulheres” foca a sua atenção na temática da violência cometida contra a mulher, procurando-se uma definição do que é a violência de género, percorrendo as suas raízes e efeitos, elencando-se os diversos tipos de violência praticada contra as mulheres, juntamente com alguns dados representativos.

No segundo capítulo, a pergunta de partida é “O que significa ser-se refugiado/a?” por entendermos ser necessário fazer o enquadramento legal deste conceito, de acordo com o previsto na Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados², de 1951, revista pelo seu Protocolo opcional de 1967, que restringem as circunstâncias que permitem a obtenção do estatuto de refugiado. Neste capítulo realçamos ainda a importância do papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e a necessidade de reconhecimento da situação das mulheres vítimas de violência de género enquanto refugiadas.

No terceiro capítulo, disserta-se sobre “As mulheres refugiadas – uma categoria que precisa de proteção” no qual se desenvolve mais aprofundadamente e se

¹ É importante não esquecer que um direito humano é concebido como uma norma, protegendo o que de mais essencial há na existência humana. Um dos pilares da democracia enquanto “contrato” entre os cidadãos e o Estado é a receção dessas normas pelo Estado, proporcionando um mecanismo de extensão dos direitos humanos a países que não tenham essa tradição. A forma como um Estado trata os seus próprios cidadãos não é apenas um assunto interno, mas uma preocupação internacional.

² De salientar que, de acordo com o estipulado na Resolução 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados se aplica a todos os Estados, independentemente de serem partes da mencionada Convenção e/ou Protocolo.

Introdução

interrelaciona a questão da violência específica que é praticada contra as mulheres e a perseguição de que as mesmas são alvo, inclusivamente em situação de fuga ou enquanto aguardam proteção internacional em campos de refugiados, juntamente com a necessidade de interpretar de modo mais amplo a definição do conceito refugiado, tendo em atenção as questões previamente abordadas.

No quarto capítulo visitamos o contexto europeu, tendo-se optado por transmitir a perspetiva da legislação a este nível regional, tanto por se tratar da realidade que se encontra mais próxima da nossa, como por não ser possível, no âmbito de uma dissertação de mestrado, proporcionar uma pesquisa mais ampla. Assim, neste capítulo são demonstrados os avanços mais significativos efetuados nalguns países europeus, no reconhecimento e na atribuição do estatuto de refugiada em razão da violência de género. Note-se que, além do exemplo português, optou-se por analisar os avanços de outros dois países europeus – da Alemanha, por ter sido o país da U.E. que mais concedeu o direito ao asilo a mulheres refugiadas, e da Grécia, por continuar a ser a principal porta de entrada de centenas de milhares de refugiados para a U.E., e, sobretudo, pelo elevado risco de violência (sexual) que as refugiadas enfrentam neste país.

Note-se que, no que respeita à metodologia utilizada na elaboração desta dissertação, a mesma teve por base um conjunto de fontes bibliográficas, entre as quais se incluem: livros jurídicos; dissertações de mestrado; artigos; legislação e jurisprudência.

Capítulo 1. – A Violência de Género Cometida Contra as Mulheres

1.1 – Enquadramento Sociológico e Jurídico

Lutar contra a violência de género coloca dificuldades jurídicas por vezes intransponíveis, dado que tem vigorado a conspiração do silêncio por parte das vítimas e dos criminosos.

Quando se trata de avaliar o número de crimes cometidos contra mulheres, cuja denúncia humilha e coloca em perigo a vítima – sobretudo nos casos de crimes sexuais - os dados oficiais dificilmente refletem a realidade.

Deparamo-nos constantemente com as mesmas dificuldades quando se trata de garantir a segurança das mulheres a partir do momento em que entram em discussão e em concorrência as justiças consuetudinárias, tribais, comunitárias e a lei penal nacional.

O primeiro dos direitos fundamentais é o direito à vida, sem discriminação de qualquer espécie, género incluído.

O direito das mulheres à vida é exercido em função do seu respeito pelas normas sociais e pelas tradições³. E não pelo facto de possuírem personalidade jurídica⁴ e de serem titulares de direitos humanos.

O sistema patriarcal ainda se encontra presente em muitas sociedades - nalgumas de forma inconscientemente. Tal sistema representa uma forma de organização social que origina e reproduz a dominação da mulher pelo homem, assentando numa relação de domínio e de submissão, afigurando-se como um sistema opressivo, tanto no espaço público como no privado.

Assim, a violência é utilizada como forma de manter a dominação no momento em que é perdido o controlo sobre determinados aspetos da vida social.

O abuso - muitas vezes sexual - não resulta de um comportamento animal, mas do exercício de uma forma cruel de poder social. Onde não há consentimento só pode haver violência. Infelizmente, coloca-se o problema de muitas das sociedades em que as

³ Em certas partes do mundo (no Paquistão, na Índia, no Bangladesh ou na Jordânia, entre outros) um homicídio perpetrado em nome da honra será objeto de circunstâncias atenuantes, em virtude do respeito pelas regras consuetudinárias.

⁴ Dispõe o artigo n.º 16 do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos que “*todo o ser humano tem direito ao reconhecimento em todos os lugares da sua personalidade jurídica*”. É-se da opinião que o artigo n.º 20 do mesmo diploma deveria incluir a proibição da propagação de ódio por motivos de género.

Capítulo 1. – A Violência de Género Cometida Contra as Mulheres

mulheres violentadas vivem não entenderem as experiências que estas relatam como sendo manifestações de violência.

Nas últimas décadas, o enquadramento da violência contra as mulheres na moldura de violação dos direitos humanos surtiu efeitos a vários níveis.

Primeiramente foi criado um quadro de referências normativas inspirador da ação dos Estados e veio, ainda, permitir reclamar da comunidade internacional uma intervenção semelhante à reivindicada em face da violação dos direitos humanos de grupos sociais marginalizados, como os grupos étnicos.

Em 1993, com a Declaração de Viena⁵, é reafirmado o compromisso internacional para com os objetivos e princípios consignados na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos do Homem.

A título de exemplo, um importante avanço registou-se na contribuição do Direito dos Direitos Humanos para o Direito Humanitário, nomeadamente na área das proibições contra a discriminação de género. Enquanto a Convenção de Genebra⁶ amplamente providencia a favor da não – discriminação baseada no género das vítimas dos conflitos armados, tão pouco a Convenção de Haia⁷ ou qualquer outro aspeto do Direito Humanitário de Haia - aborda a questão dos direitos das mulheres nas milícias.

Importa ainda mencionar que, na sequência dos crimes de genocídio, de guerra e contra a humanidade cometidos no Ruanda e na Ex-Jugoslávia, incontáveis mulheres foram vítimas de abusos sexuais, tendo, em resposta, sido instituídos tribunais *ad hoc*⁸, entre 1993 e 1994, prévios à criação do Tribunal Penal Internacional⁹ (doravante, TPI) para os julgar.

⁵ Conferência Mundial Sobre os Direitos do Homem realizada em Viena, entre 14 e 25 de junho de 1993. Recordamos que o artigo n.º 18 da Declaração de Viena de 1993 estipula que *os direitos humanos das mulheres e meninas são inalienáveis e que a violência e todas as formas de abuso e exploração sexual, incluindo o preconceito cultural e o tráfico internacional de pessoas da pessoa humana devem ser eliminadas.*

⁶ Convenções de Genebra e Protocolos Adicionais de 1949.

⁷ Convenção da Haia de 5 de Outubro de 1961.

⁸ Os Tribunais *ad hoc* foram criados pelo Conselho de Segurança da ONU, nomeadamente, o Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia e o Tribunal Penal Internacional para o Ruanda com o objetivo de julgar de forma supranacional as violações de direito internacional humanitário.

⁹ O TPI é um tribunal permanente com competência para investigar e julgar indivíduos, acusados das mais graves violações de direito internacional humanitário, os chamados crimes de guerra, crimes contra a humanidade ou de genocídio, vindo, deste modo, consolidar a responsabilidade penal internacional

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

No entanto, esses tribunais julgaram a prática de tais crimes com base na utilização de um método que podemos apelidar de duro e de redutor contra as vítimas: eram remetidos apenas os fatos apurados, demonstrados de forma plural e indubitável – e os processos eram longos e árduos – o que dificultou o número de condenações por atos de violência sexual, enquanto crime contra a humanidade.

Consequentemente, com a criação do Estatuto do Tribunal Penal Internacional vem-se reconhecer como crimes contra a humanidade a violação, a escravatura sexual, a prostituição forçada, a gravidez à força, a esterilização à força ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável à violação¹⁰.

Anos mais tarde, em finais de 2005, após a criação do TPI, foram pronunciadas treze condenações por violações cometidas em tempo de guerra (oito pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia¹¹ e cinco pelo Tribunal Penal Internacional para o Ruanda¹²). Em novembro de 2017, ocorreu o julgamento do ex-general sérvio Ratko Mladic pela prática de crimes de guerra e crimes contra a humanidade - Mladic foi também acusado de ter ordenado e praticado violações, agressões sexuais, torturas e tratamento cruel durante a guerra da Bósnia - entre 1992 e 1995. O seu julgamento é juridicamente relevante por desempenhar um papel histórico na condenação por crimes de violência sexual, produzindo jurisprudência na lei internacional.

A avaliar pelo número calculado de violações sexuais cometidas contra civis, especialmente contra mulheres e crianças, este número de condenações parece irrisório. No entanto, apresenta um formidável avanço na jurisdição internacional.

Importa não esquecer, que ainda no final da década de 1990, mais precisamente no ano de 1999, outro instrumento jurídico, o Protocolo Opcional à Convenção sobre a

individual, pelo que não julga Estados. Foi instituído pelo Estatuto de Roma, tendo entrado em vigor a 1 de julho de 2002.

¹⁰ De acordo com o seu artigo 7.º, sob a epígrafe “Crimes contra a Humanidade”.

¹¹ Em 2002, o TPIJ condenou a 28, 20 e 12 anos de prisão, respetivamente, três homens da Bósnia por violações cometidas contra mulheres muçulmanas. Pela primeira vez na história, esses crimes foram tratados como crimes contra a humanidade.

¹² Mais de 500 000 pessoas foram alvo de “limpeza étnica” entre 7 de abril e 15 de julho de 1994 (algumas fontes referem a estimativa de 1 milhão de mortos). Quase todas as mulheres foram violadas como arma de guerra. Muitas das 5 000 crianças fruto dessas violações foram também assassinadas. No Ruanda, em *kinyarwanda* não existiam as palavras genocídio e violação. Tiveram de ser inventadas.

Capítulo 1. – A Violência de Género Cometida Contra as Mulheres

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres¹³ atribui ao Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres competência para apreciar participações que lhe sejam apresentadas, bem como para intervir junto dos Estados.

Recentemente¹⁴, Pramila Patten, Representante Especial do Secretário-geral das Nações Unidas sobre violência sexual em conflitos disse que colocará *a questão da perseguição da minoria Rohingya de Mianmar¹⁵, especialmente a violência sexual e tortura, ao Tribunal Penal Internacional¹⁶*.

Como se demonstrou, a violência exercida pelos homens sobre as mulheres, tanto na paz como na guerra, no âmbito público e no âmbito privado, é um facto frequente - ao longo da História e na atualidade - que tem sido tolerado e tem ficado impune. É dirigida intencionalmente contra as mulheres pelo facto de serem mulheres, sendo claro o carácter social e sexista da violência contra as mesmas.

1.2 – Conceito de Violência de Género Cometida Contra as Mulheres

Fará todo o sentido, antes de podermos avançar, e dada a sua pertinência, facultar a definição do conceito em epígrafe. Todavia, e como aponta oportunamente Teresa Pizarro Beleza, não se deve confundir violência de género com violência contra as mulheres, pois um conceito não se subsume e esgota necessariamente no outro, sendo certo que “evidentemente possa existir violência de género (por causa do género) exercida sobre homens ou rapazes¹⁷”.

Segundo o ACNUR “a violência sexual e a violência baseada no género referem-se a qualquer ato perpetrado contra a vontade de uma pessoa e tem como

¹³ Protocolo Opcional à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, adotado em Nova Iorque em 6 de Outubro de 1999.

¹⁴ Novembro de 2017.

¹⁵ Envolvida no conflito étnico na Birmânia (ou Myanmar) que separa a maioria budista da minoria de origem muçulmana, que está a ser expulsa e enviada para campos de refugiados no país vizinho Bangladesh.

¹⁶ Também referiu que “cerca de 10 milhões de dólares são necessários de imediato para os serviços especializados para sobreviventes de violência de género”.

¹⁷ Citação retirada de *A ‘VIOLÊNCIA DE GÉNERO’ NO DIREITO INTERNACIONAL E EUROPEU NOVA CONVENÇÃO DO CONSELHO DA EUROPA SOBRE VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2011.*

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

critério cimeiro o género e as relações de poder desiguais. Abrange ameaças de violência e coerção. Pode ser de natureza física, emocional, psicológica ou sexual, e pode assumir a forma de negação de recursos ou acesso a serviços. Estas atuações infligem danos a mulheres, meninas, homens e meninos.”¹⁸

Assente esta questão, servir-nos-emos, não obstante, do conceito de violência de género elaborado pela AMCV, que a define como se tratando da “ violência praticada contras as mulheres por serem mulheres ou afetando, de forma desproporcional, as mulheres. É uma forma de discriminação contra as mulheres e constitui uma violação dos seus direitos humanos. Inclui todos os atos de violência de género que resultem, ou possam resultar, em danos e sofrimentos, a nível físico, psicológico, sexual económico ou atos de privação de liberdade, abrangendo igualmente, a ameaça de tais atos, tanto na esfera pública como na esfera privada”.

Ousamos acrescentar que certos atos de violência contra as mulheres – e entre estes incluem-se, de igual modo, as tradições mais opressivas - resultam em cicatrizes físicas e emocionais para o resto da vida, podendo conduzir à morte de inúmeras mulheres ou, pelo menos, ao receio de que a mesma se verifique efetivamente.

É importante referir que tanto a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres¹⁹ como a Convenção de Istambul²⁰, de que falaremos mais à frente, reconhecem neste tipo de violência um grande obstáculo à igualdade e ao desenvolvimento da mulher.

¹⁸ Tradução livre de: *Sexual and gender-based violence (SGBV) refers to any act that is perpetrated against a person's will and is based on gender norms and unequal power relationships. It encompasses threats of violence and coercion. It can be physical, emotional, psychological, or sexual in nature, and can take the form of a denial of resources or access to services. It inflicts harm on women, girls, men and boys.* Disponível em: <http://www.unhcr.org/sexual-and-gender-based-violence.html>, consultado a 3-02-2017.

¹⁹ A Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres é um tratado internacional, aprovado em 1979 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que enuncia os direitos de todas as mulheres e raparigas, visando eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres, bem como alcançar a plena igualdade entre mulheres e homens.

²⁰ Também conhecida como Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica, adotada em Istambul, a 11 de maio de 2011.

1.2.1 – A Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres

A intensificação da proteção da mulher a nível normativo resulta de uma maior sensibilização para a matéria, mas também do facto de tais comportamentos se continuarem a repetir e de tomarem proporções crescentes, exigindo respostas mais robustas.

A luta por tal proteção originou o reconhecimento da violência contra as mulheres como um tema de políticas públicas e de políticas internacionais.

A Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres em 1979, após muitos anos de esforços no sentido de promover os direitos das mulheres. A Convenção é um dos principais instrumentos internacionais na luta pela igualdade de género e para a eliminação da discriminação, seja ela perpetrada por Estados, indivíduos, empresas ou organizações. Atualmente, são 188 os Estados parte da Convenção.

Em 1999, foi adotado o Protocolo Opcional à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres²¹. Nos países que ratificaram o Protocolo e a fim de controlar a aplicação pelos Estados Partes das disposições da Convenção foi instituído (nos termos da parte V da Convenção – artigos 17.º a 22.º) o Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. Deste modo, as mulheres que viram os seus direitos violados e que tenham esgotado as possibilidades de recurso às instâncias nacionais podem recorrer ao Comité.

A Convenção começa por definir o conceito de discriminação contra as mulheres²² como sendo:

“Qualquer distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo que tenha como efeito ou como objetivo comprometer ou destruir o reconhecimento, o gozo ou o exercício pelas mulheres, seja qual for o seu estado civil, com base na igualdade dos homens e das mulheres, dos direitos do homem e das liberdades fundamentais nos domínios, político, económico, social, cultural e civil ou em qualquer outro domínio”²³.

²¹ Protocolo Opcional à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, adotado em Nova Iorque em 6 de Outubro de 1999.

²² Nos termos do artigo 1.º da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres.

²³ Todavia, salienta-se que a Convenção não alude de forma explícita, na definição de discriminação acima dada, à violência de género. Não obstante, além de observado o espírito da lei, é possível

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

Alguns Estados acompanharam a sua ratificação de reservas mais ou menos importantes. A Arábia Saudita²⁴, por exemplo, acrescentou à sua ratificação uma reserva geral englobando toda a eventual divergência entre a *Xaria* e a Convenção, invalidando assim a aceitação formal desta última e representando esta atitude uma perversão da própria Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres.

O Preâmbulo da Convenção reconhece ainda o impacto da guerra nos direitos das mulheres.

Importa referir que a Resolução da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, por ocasião do 10.º aniversário da adoção da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, aprovou uma resolução que apela aos Estados que ainda não o tinham feito a ratificá-la.

A Recomendação Geral n.º 32 do Comité da Convenção recomenda, por sua vez, aos Estados Partes a necessidade de *assegurar o cumprimento das obrigações dos Estados Partes da Convenção em matéria de não discriminação e igualdade de género no tratamento das mulheres que procuram asilo e das refugiadas, ao longo de todo o ciclo de deslocamento, com uma atenção especial nos processos de asilo bem como assegurar que os princípios da igualdade de género e da não discriminação são cumpridos pelos Estados parte em relação ao direito das mulheres à nacionalidade, incluindo o direito de adquirir, mudar ou conservar a sua nacionalidade e o direito de transmitir a sua nacionalidade aos seus filhos e cônjuges.*

1.3 – Tipologias de Violência Contra a Mulher

As mulheres são vítimas de violações massivas dos direitos humanos, enfrentando o risco particular da violência, nas suas mais diversas formas. A maior

identificar nas suas normas uma preocupação genérica em proteger a mulher contra qualquer tipo de violência. Tendo, ademais, o Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres vindo a adotar, ao longo dos anos, decisões que reforçam a proibição de violência contra as mulheres pelo facto de serem mulheres.

²⁴ Recorde-se que só no ano de 2005 é que as mulheres obtiveram o direito de possuir documentos de identificação pessoal na Arábia Saudita. As mulheres sauditas encontram-se privadas da maior parte dos seus direitos civis e políticos, num país com uma polícia de costumes omnipresente que se encontra encarregue de reprimir toda a falta cometida contra a lei em vigor (em particular no que se refere às mulheres).

Capítulo 1. – A Violência de Género Cometida Contra as Mulheres

parte delas encontram-se embutidas na sociedade, não são apenas situações isoladas ou esporádicas, e tão-pouco respeitam apenas ao foro privado.

A violência contra a mulher não é apenas física. É também psicológica, sexual, económica, patrimonial, social.

Assim como, por questões de honra²⁵, muitas mulheres são assassinadas, queimadas ou apedrejadas, nos seus países de origem, nos quais imperam fações religiosas extremistas, ou até no seio de comunidades imigrantes, sendo que o comportamento dos agressores é visto como inteiramente justificado pelos costumes e leis vigentes.

Estes atos de violência são orquestrados sem desencadear qualquer tipo de punição legal, sendo vistos como atos justificáveis, à luz dum conceito distorcido de justiça privada e por questões de limpeza da honra da família. A agressão será preferencialmente confiada a um irmão menor de idade (inimputável) ou a um cunhado, tio, primo ou ao próprio pai. Conforme o caso concreto, e de acordo com os costumes e lei vigentes²⁶, o crime cumpre-se através do recurso a uma arma branca, a uma arma de fogo ou através de um banho de querosene ou de ácido. Existem, inclusivamente, registos de homicídios por meio de golpes de machado e por lapidação – aquando da condenação pelo crime de adultério.

As mulheres oriundas desses países são, na sua maioria, iletradas, sendo-lhes negado o direito à educação e a ter uma profissão que lhes permita ser autossuficientes. Ademais, as mulheres aceitam a sua condenação – se são acusadas, então é porque são culpadas – e, nas situações em que não concordam com as penas que lhes são aplicadas,

²⁵ Com a sua inerente noção subjetiva, apresenta-se como um meio legitimador de atos violência e de controlo social, apresentando-se como um autêntico atentado contra a liberdade pessoal, nas mais diversas áreas. Prática islâmica como forma de resposta contra atos imorais ou pela recusa em comportar-se de acordo com o estabelecido. Meio de opressão contra as mulheres, tendo em conta que as mesmas são tidas como propriedade dos homens da família, sem poder de decisão.

²⁶ A mulher não dispõe de qualquer direito a opor-se ao homem que a possui, mesmo quando este a maltrata, viola e a submete ao seu desejo. Nestes sistemas, a dignidade de um homem ou do seu clã (a sua honra) valem mais do que a vida humana. Face a acusações de infidelidade conjugal, de recusa em aceitar um casamento arranjado, por fazer um pedido de divórcio, pelo facto de namoriscar ou de receber telefonemas de homens, pelo facto de não ter servido uma refeição na altura desejada ou por “se ter deixado violar”. A arbitrariedade é total, o rumor é encarado como prova e muitos maridos manipulam a realidade com o objetivo de justificar o seu desejo de repudiar a mulher.

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

não dispõem de meios financeiros, e frequentemente, nem de documentos de identificação que lhes permitam a fuga.

Infra, é formulada uma enumeração dos atos de violência mais comumente exercidos contra as mulheres, sobretudo em países em vias de desenvolvimento:

- Femicídio²⁷;
- Violência doméstica e sexual²⁸;
- Aborto seletivo²⁹ e Infanticídio³⁰;
- Alimentação inferior à dos rapazes e privação de acesso a tratamentos e a cuidados médicos³¹;
- Pobreza generalizada derivada das limitações ao direito à educação e ao trabalho³²;

²⁷ De acordo com o Relatório da Amnistia Internacional sobre *femicídios* cometidos na Ciudad Juárez, no México, trata-se do assassinio misógino de mulheres praticado por homens. Estamos perante um fenómeno social ligado ao sistema patriarcal, no qual as mulheres são as potenciais vítimas de homicídio, por serem mulheres ou por não desempenharem exatamente o papel que delas se espera. Não estamos perante *serial killers*, é um fenómeno social.

²⁸ Analisando o caso de Aminta Cifuentes que, durante mais de uma década, foi violentada, violada e vítima de diversos maus tratos por parte do marido (derramou-lhe terebintina numa tentativa de lhe atear fogo – o que resultou em surdez permanente- foi agredida durante a gravidez – o que resultou em parto prematuro – e agredida brutalmente na cara – não voltou a conseguir falar e a respirar sem dificuldade). A Sra. Cifuentes procurou ajuda junto das autoridades do seu país (Guatemala) em múltiplas ocasiões, tendo sido sempre devolvida ao lar, no qual voltou a ser agredida até conseguir escapar para os EUA. Nos EUA pediu asilo, tendo-lhe sido inicialmente negado por não haver um nexo entre o tipo de perseguição que ela sofria e os motivos previstos para a atribuição do estatuto de refugiado. Em sede de recurso, reconheceu-se, pela primeira vez numa decisão publicada, que as mulheres como a Sra. Cifuentes com receio de violência doméstica poder-se-iam qualificar como refugiadas (no entanto, não por perseguição por questões de género, mas por pertença ao grupo social de mulheres casadas na Guatemala impedidas de deixar a relação).

²⁹ Quando durante a gravidez se descobre que o feto é do sexo feminino.

³⁰ Quando ao nascer se descobre que a criança é do sexo feminino.

³¹ Em muitas culturas, como acontece no Bangladesh, as meninas recebem porções de comidas inferiores às dos rapazes; em muitos países, as meninas e mulheres não são vacinadas; quando adoecem são levadas mais tarde ao médico; não dispõem de informação em matéria de saúde sexual e reprodutiva – a maior parte de infetados pelo VIH, à escala mundial, são mulheres e ainda é bastante elevado o risco de morte em consequência da gestação e do parto; em países mais conservadores, as mulheres não podem ser vistas por homens médicos – e não havendo mulheres formadas em Medicina- não são devidamente diagnosticadas e tratadas.

Capítulo 1. – A Violência de Género Cometida Contra as Mulheres

- A excisão generalizada / mutilação genital feminina (MGF)³³;
- Casamento forçado (muitas vezes antes da idade legal para dar o livre consentimento)³⁴;
- Vítimas da indústria do sexo e de tráfico humano³⁵;
- Vítimas da guerra (a violação³⁶ e a escravidão sexual como armas de guerra para humilhar a nação “mais fraca”);

³² Segundo Amartya Sen, a pobreza pode ser definida como uma privação das capacidades básicas de um indivíduo e não apenas como uma renda inferior a um patamar pré-estabelecido. Assim, a privação de capacidades elementares pode refletir-se em morte prematura, subnutrição considerável, morbidez persistente, analfabetismo e outras deficiências e ter efeitos sobre as oportunidades sociais do indivíduo. Recorde-se que as mulheres se encontram mais vulneráveis à pobreza e que a precariedade agrava a violência contra as mulheres.

³³ Traduz uma prática ligada à tradição, estimando-se que mais de 200 milhões de meninas, raparigas e mulheres tenham já sido submetidas a um ou mais tipos de MGF.

Todos os dias, 8 mil raparigas estão em risco de passar por isso. Foi estimada uma média de três milhões de novas mutiladas por ano. A MGF é reconhecida internacionalmente como uma violação dos direitos humanos de meninas e mulheres. Encarada como uma responsabilidade religiosa ou como um ritual de passagem à vida adulta, além da crueldade inerente a esta prática, pode causar complicações médicas e até levar à morte.

Em Portugal, por exemplo, imigrantes da Guiné-Bissau mantêm esta prática. Muitos pais levam as filhas para a Guiné-Bissau durante o período de férias escolares e as mesmas regressam mutiladas a Portugal, por decisão dos pais ou por iniciativa de algum familiar mais cioso da tradição.

Na Catalunha, as autoridades apreendem os passaportes das meninas que se supõe em risco de serem mutiladas durante as férias nos países de origem e avisam os pais que as filhas serão vistas por um médico no regresso e, caso tenham sido mutiladas, eles sofrerão as devidas consequências judiciais. No nosso país, não existe sequer uma política de registo das mulheres já mutiladas (nem sequer das que se deslocam a hospitais em trabalho de parto) para que se possa fazer prevenção sobre a restante família. Há todo um trabalho de informação e de sensibilização a realizar neste domínio.

³⁴ Mulheres de todo o mundo fogem dos seus países de origem em busca de proteção enquanto refugiadas, sendo que umas são forçadas a casar contra a sua vontade e outras tentam escapar a um casamento que foram obrigadas a celebrar, face ao costume dos casamentos forçados de crianças e de adolescentes. Salienta-se a imperatividade de mais leis a aumentar a idade legal para o casamento, evitando, deste modo, os casamentos precoces.

³⁵ Frequentemente, por falta de oportunidades ou por serem vendidas pela própria família como fonte de rendimento.

³⁶ A inevitabilidade da violação em tempo de guerra parece ser aceite pelos líderes políticos e militares e tem sido ignorada pelos historiadores, sociólogos e jornalistas. A violação acaba por ser integrada numa

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

- Vítimas de crimes de “honra” (a morte como castigo)³⁷.

1.4 – Violência Contra a Mulher no Mundo

As mulheres são alvo de pesquisas de género por serem quem mais sofre as consequências da desigualdade de género³⁸. No entanto, salvaguarda-se que as estruturas e as relações de género tanto afetam homens como mulheres (e o seu papel na sociedade)³⁹.

Podemos afirmar que qualquer conceito de crime ou de violência surge sempre integrado numa determinada dimensão social, à qual não são alheias condicionantes culturais, históricas, políticas e sociais vigentes no contexto onde tal conceito é desenvolvido.

Este tipo de violência é exercido devido à existência de crenças culturais em torno de papéis de género e de normas institucionais que resultam da assimilação dessas crenças presentes.

Daqui decorre que, em pleno século XXI, muitas mulheres ainda verem as suas vidas ameaçadas simplesmente por serem mulheres. É evidente em várias culturas o

categoria mais ampla de crimes cometidos contra civis. Tem ainda que ser reconhecida como crime de género.

³⁷ Os crimes de honra cometidos em certos países do Médio Oriente, da América Latina ou do Sudeste Asiático, nos quais os maridos, pais ou irmãos matam as mulheres da família em total impunidade para defender a honra da família. Quando há uma violação (ou uma mera acusação) procede-se à eliminação da “sujidade” através da eliminação física da mulher. O crime de honra é mais a regra que a exceção.

Muitas vezes, o único crime de que se acusa a mulher é o de ter recusado um pedido de casamento ou ter pedido o divórcio. Países que apresentam índices elevados da prática destes crimes: o Paquistão, o Irão, a Índia, o Bangladesh, a Jordânia, o Brasil, a Turquia, a Palestina, o Egito, a Argentina, os EUA e também alguns países europeus, junto das populações imigrantes. Quando uma rapariga é raptada, os pais concluem geralmente que a mesma foi violada, pelo que ela é imediatamente morta. Após a autópsia constata-se que algumas eram virgens. Destes casos podemos retirar que o medo da desonra pesa mais que a palavra das vítimas e que as mulheres acabam por ser assassinadas pelas suas próprias famílias.

³⁸ Neste ponto, importa fazer a distinção entre sexo (as diferenças biológicas entre homem e mulher) e género (construções, representações sociais e culturais usadas para distinguir e classificar o que é “masculino” e o que é “feminino”). O conceito de relações de género é dinâmico e está em constante evolução, variando de acordo com os contextos locais e culturais.

³⁹ Não obstante, em termos percentuais no que respeita ao asilo e a políticas de refugiados, as mulheres estão mais vulneráveis e os homens são tidos como mais ameaçadores, como iremos desenvolver mais em frente.

Capítulo 1. – A Violência de Género Cometida Contra as Mulheres

tratamento diferenciado dado a homens e a mulheres, estando incutida na mentalidade coletiva a lógica de inferioridade e de submissão da mulher, dando origem à violência exercida contra as mulheres e a consequente privação dos seus direitos.

Não obstante os importantes passos registados ao nível internacional no combate e na prevenção da violência de género e da verificação de crescentes tentativas de melhorar a posição da mulher na sociedade e na economia, gostaríamos de partilhar os seguintes dados:

Na União Europeia, 25% das mulheres foram, desde os quinze anos, vítimas de violência física ou sexual⁴⁰.

As mulheres que se deslocam pela Europa são alvo de exploração financeira, abusos físicos e sexuais ou pressionadas a praticarem sexo com traficantes de pessoas, seguranças ou outros refugiados.

Nos campos de refugiados da Europa “há crianças e mulheres abusadas sexualmente pelo preço de 5 euros⁴¹”.

Em países do Norte de África, do Médio Oriente e do Sul da Ásia e até da América Latina, a realidade é que a vida de uma rapariga vale menos que a do seu irmão, tanto por razões culturais como por razões de segurança económica. Assim, muitas crianças do sexo feminino são impedidas de “vir ao mundo” ou deixam-nas morrer devido à falta de cuidados ou a uma alimentação inadequada.

Nalguns países em guerra, limitadas à sua função reprodutiva, as mulheres são assassinadas ou violadas com o objetivo de atentar contra o coletivo.

As mulheres são sempre as primeiras vítimas das sociedades devastadas pela guerra, pela pobreza e pela corrupção.

No caso das mulheres sírias, oriundas de um país que enfrenta uma guerra civil desde 2011, são oferecidas a soldados como prémios ou incentivos para lutarem no país.

No Médio oriente, no geral, as mulheres são vendidas como escravas pelo Estado Islâmico do Iraque e do Levante. Zainab Bangura, Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a Violência Sexual em Conflitos, relatou que o Estado Islâmico do Iraque e do Levante teria emitido um regulamento no qual constaria os preços das mulheres, variando de acordo com a idade.

⁴⁰ Dados facultados a 25 de novembro de 2016, através da Declaração Conjunta da Comissão Europeia no Dia Internacional pela Eliminação da Violência contra as Mulheres.

⁴¹ Palavras de Lora Papa, fundadora da *METAdrasi*, ONG grega.

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

Na República Centro-Africana, vários grupos armados usam, ao longo dos quase cinco anos de conflito, a violência e a escravidão sexual como táticas de guerra, segundo um relatório da *Human Rights Watch*⁴².

Mais recentemente, mulheres e crianças da comunidade *Yazidi* (no Norte do Iraque) têm sido raptadas e violadas. As mulheres e jovens mulheres continuam a ser usadas como arma de guerra. Deste modo, os *jihadistas*, têm o direito a violá-las e aos seus direitos. São submetidas a uma existência de escravidão sexual, sendo sistematicamente violadas e impedidas de engravidar, através do uso forçado de contraceptivos orais e injetáveis. O objetivo dos agressores é estas mulheres poderem ser violadas novamente e revendidas no comércio sexual. O uso de contraceptivos (por vezes mais do que uma dose por dia) é a solução encontrada para se perpetuarem os abusos, sem a necessidade de interrupções e sem correr o risco de engravidar as vítimas, e para, simultaneamente, se respeitar a lei islâmica, segundo a qual não é permitido coagir mulheres grávidas a tomar parte em relações sexuais. Estas práticas representam apenas um exemplo de verdadeiros atentados à dignidade humana, à integridade física e à liberdade no seu todo, que são cometidos por razões de género, sobretudo no contexto dos conflitos armados.

Na América Central, os assassinios de mulheres tornaram-se frequentes ao ponto de justificar a invenção de uma palavra nova: o *feminicídio*⁴³.

Em 2015, o relatório *Women on the Run*, divulgado pelo ACNUR, teve por base cerca de 160 mulheres entrevistadas, com idades compreendidas entre os 18 e os 57 anos, que fugiram de El Salvador, da Guatemala, das Honduras e do México em busca de asilo nos Estados Unidos da América. Estas mulheres relataram situações de ameaças, de violência física, de extorsão, de abusos sexuais e casos de violência doméstica nos seus países de origem.

O infanticídio, já raro na China, na Coreia e no Taiwan, continua a ser um problema grave em certos estados indianos – *Gujerat, Rajastão, Uttar Pradish, Bihar, Penjab, Madhya Pradesh, Tamil Nadu*. Outrora cingido às castas mais baixas, estende-se um pouco por todos os estratos sociais.

No Bangladesh e no Paquistão, é prática comum negligenciar as raparigas, preteri-las em favor de rapazes no que respeita à alimentação, aos cuidados de higiene, à

⁴² Relatório de 5 de outubro de 2017 - *They Said We Are Their Slaves - Sexual Violence by Armed Groups in the Central African Republic*.

⁴³ Isto é, o assassinato de mulheres por razões associadas ao seu género, tal como já foi referido.

Capítulo 1. – A Violência de Género Cometida Contra as Mulheres

vacinação, o que é, muitas vezes, fatal. Existe uma taxa de mortalidade elevada associada aos primeiros anos de vida. Na adolescência existem casamentos e gravidezes precoces, acrescidos da violência por parte do parceiro, sendo que entre os maus-tratos constam os ataques com ácido sulfúrico⁴⁴.

Na Índia⁴⁵, surgiu, em 1994, a proibição de se efetuar a identificação pré-natal do sexo do feto. No entanto, esta medida não impediu o recurso à ecografia, somando-se o facto de alguns médicos continuarem a percorrer as zonas rurais do país com veículos equipados para o efeito. Para muitos médicos, na China⁴⁶ e na Índia, este serviço de diagnóstico pré-natal do sexo⁴⁷ representa uma fonte de receitas. Tratam-se de países extraordinariamente vastos, com a consequente dificuldade em aplicar as leis no terreno.

Estes problemas não afetam somente países asiáticos. De acordo com um estudo realizado pelo Instituto Francês de Estudos Demográfico, no sul do Cáucaso - Azerbaijão, Arménia, Geórgia - e no oeste dos Balcãs - em particular na Albânia - a proporção de nascimento de crianças do sexo masculino situa-se entre os 110 - 117 meninos para cada 100 meninas.

Contudo, hoje-em-dia não dispomos de uma forma de provar, com rigor, que o crescente défice de nascimentos de crianças do sexo feminino esteja somente ligado a abortos seletivos.

A nosso ver, e conforme foi demonstrado *supra*, o perigo de se nascer mulher e de se poder ser alvo de violência de género, continua presente, um pouco por todo o lado.

⁴⁴ O ácido sulfúrico é a arma mais fácil de arranjar e a mais barata, sendo que milhares de mulheres são vítimas deste tipo de violência, muitas vezes por uma questão de dote (insuficiente) na sequência duma briga conjugal ou fora do casamento por terem recusado um pedido de casamento ou uma relação sexual.

⁴⁵ Na Índia, as leis vigentes têm origem em leis religiosas e nas práticas culturais ancestrais, enraizadas no tecido socioeconómico - a lei parte do princípio de que a religião de uma pessoa é a da família e da comunidade na qual nasceu, as chamadas leis pessoais.

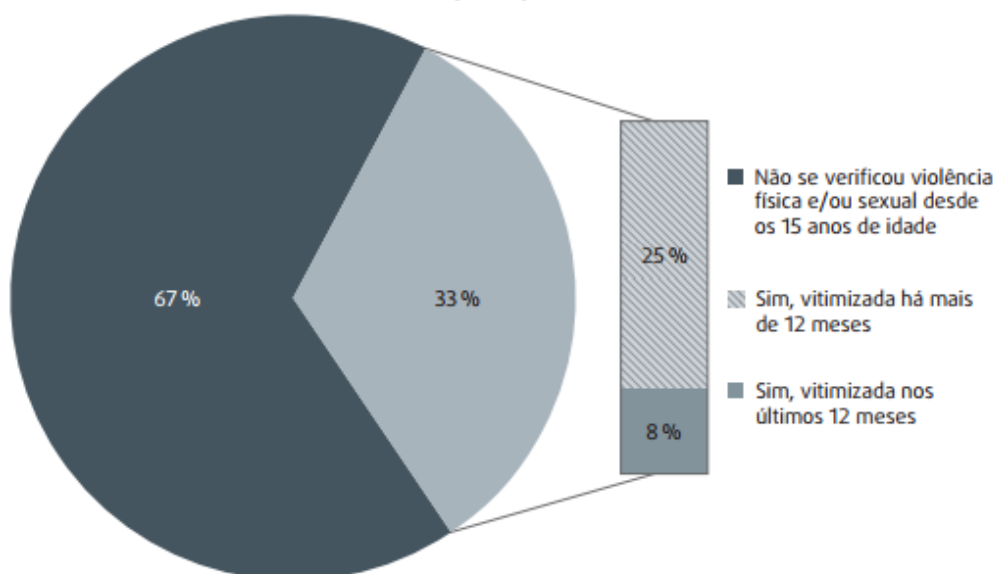
⁴⁶ Em 2015, a China aboliu a *política do filho único*, uma restrição reprodutiva implementada por questões demográficas, que permitiu, durante décadas, que os casais tivessem somente um filho. Devido a uma preferência tradicional por meninos, estima-se que esta medida tenha originado, como efeito colateral, o genocídio de incontáveis meninas, através de práticas como o aborto, o abandono e os maus-tratos infligidos a crianças do sexo feminino.

⁴⁷ *Pague 500 rúpias hoje e economize 50 000 rúpias (do dote) amanhã. Certifique-se de que não vai ter uma rapariga* – exemplo de uma publicidade utilizada por uma clínica médica indiana.

1.5 – Dados Relativos à Violência Cometida Contra Mulheres

A Agência dos Direitos Fundamentais (*European Union Agency for Fundamental Rights*) é uma instituição da União Europeia que realizou um inquérito a 42 000 mulheres dos 28 países da U.E. acerca da violência sobre mulheres. Participaram no inquérito⁴⁸ mulheres com idades compreendidas entre os 18 e os 74 anos.

Figura 1 a: Mulheres vítimas de violência física e/ou sexual desde os 15 anos de idade e nos 12 meses anteriores à entrevista, UE-28 (em %)



Nota: Com base no conjunto das entrevistadas (N.º 42 002).

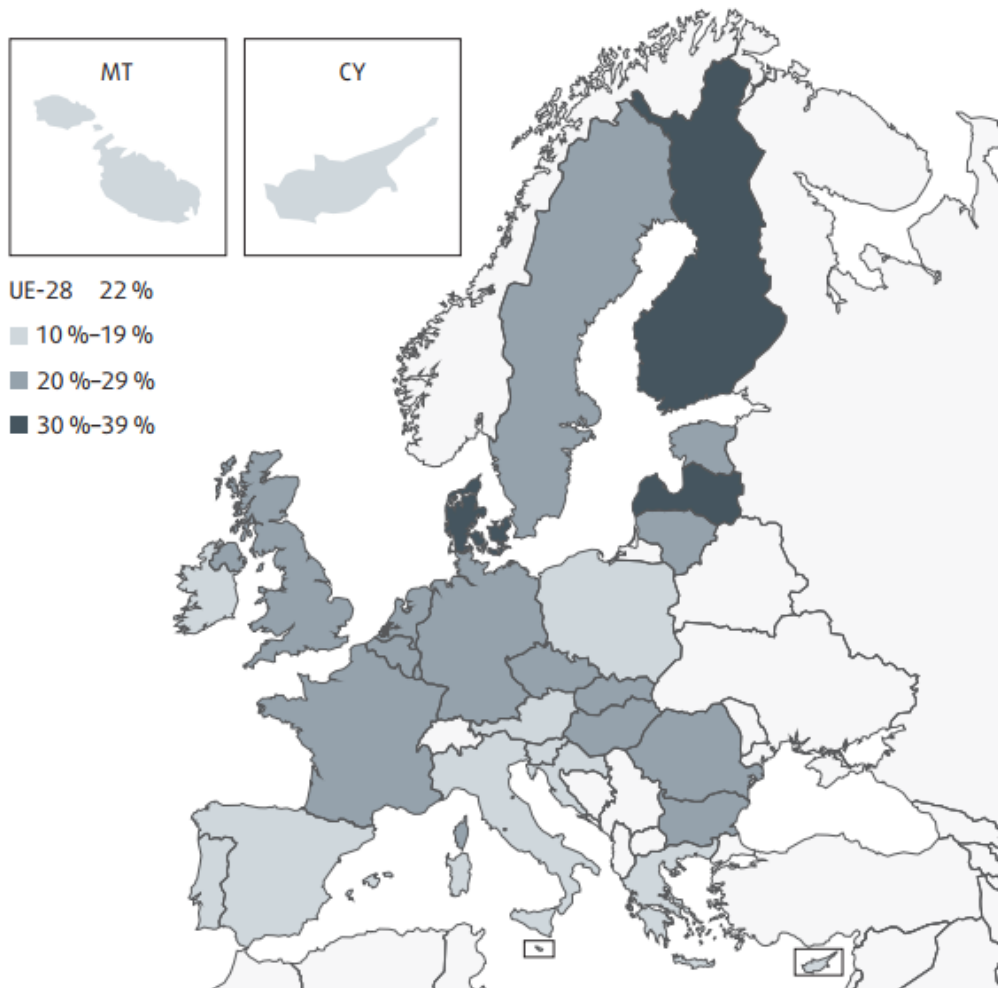
Fonte: Conjunto dos dados do Inquérito da FRA «Violência de género contra as mulheres», 2012

Figura 1 - Vítimas de violência na U.E.

- Uma em cada três mulheres (33%) foi vítima de violência física e/ou sexual.
- Cerca de 8% das mulheres sofreram violência física e/ou sexual nos 12 meses anteriores à entrevista do inquérito desde os 15 anos de idade.

⁴⁸ Realizado entre março e setembro de 2012.

Figura 1 b: Violência física e/ou sexual pelo parceiro desde os 15 anos de idade, UE-28 (em %)



Fonte: Conjunto dos dados do Inquérito da FRA «Violência de género contra as mulheres», 2012

Figura 2 - Vítimas de violência na U.E.

- Os países onde é praticada maior violência sobre as mulheres são a Holanda, a Letónia, a Finlândia e a Dinamarca.

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

De seguida, apresentamos alguns dados percentuais da OCDE⁴⁹ referentes à quantidade de mulheres que sofreram violência física e / ou sexual em algum momento da sua vida.

G20:

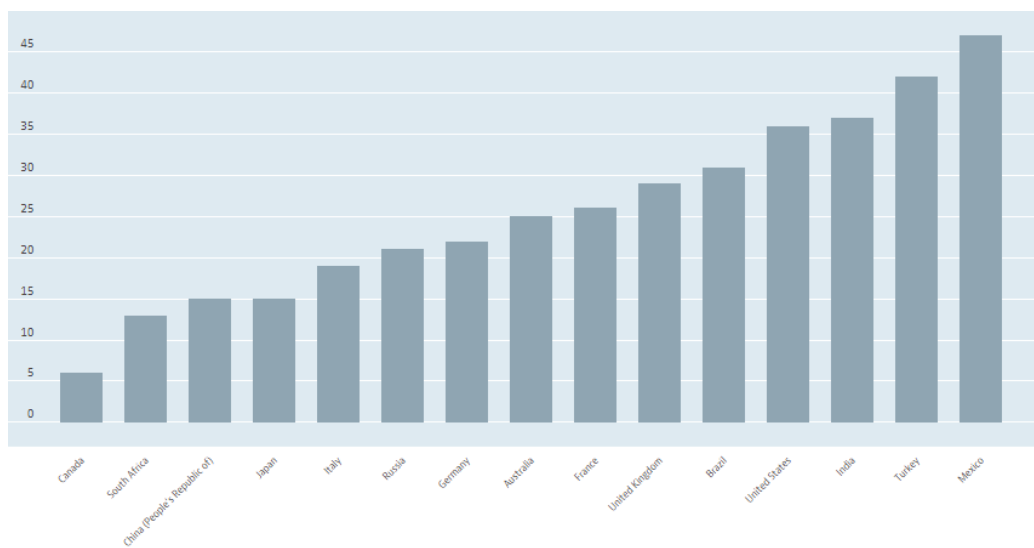


Figura 3 - Índices de violência G20

- O país onde se regista o índice mais baixo de violência de género cometida contra mulheres é o Canadá (acima de 5%).
- O país onde se regista o índice mais alto de violência de género cometida contra mulheres é o México (acima de 45%).

⁴⁹ *Violence against women - Prevalence in the lifetime - Percentage, 2014.*

Capítulo 2. – O que Significa ser-se Refugiado/a?

2.1 – Um Olhar Sobre o Fenómeno dos Refugiados

No mundo inteiro, existem dezenas de milhões de pessoas forçadas a deixar os seus lares para fugir a hostilidades e à guerra, à violência e a perseguições. Tornam-se, na sua maioria, deslocados internos, o que significa que fogem das suas casas, mas continuam nos seus países de origem. Outros atravessam a fronteira, procurando abrigo fora dos seus países de origem – os denominados refugiados.

Os refugiados são estrangeiros que formam um subgrupo da categoria mais ampla de não-cidadãos, na qual se podem incluir os requerentes de asilo, os trabalhadores migrantes, as pessoas traficadas, outros imigrantes e até mesmo os apátridas.

A definição moderna formulada pela ONU data de 1951, encontrando-se plasmada na Convenção para o Estatuto dos Refugiados, em resposta às perseguições maciças e às deslocações provocadas pela II Guerra Mundial.

A definição clássica de refugiado é a de alguém que se encontra fora do país da sua nacionalidade e que está impedido de aí regressar, por ter receios fundados de ser perseguido. Tal perseguição pode ser originada por motivos de etnia, de religião, de nacionalidade, por se pertencer a determinado grupo social ou pelas opiniões políticas da pessoa⁵⁰. Encontram-se, muitas vezes, relacionadas com cenários de guerra e de violência. No entanto, nada se previu relativamente a perseguições motivados por razões de género e de orientação sexual.

Posto isto, a lei internacional, ao longo dos anos, tem vindo a providenciar definições mais amplas do conceito de refugiado, além da que se encontra prevista na Convenção de 1951, reconhecendo também como refugiado a pessoa que foge a um conflito armado e à violência generalizada no seu país de origem.

Recorde-se, no entanto, que existem muitas pessoas deslocadas devido a desastres naturais, a cenários de insegurança alimentar ou por outras dificuldades de sobrevivência – muitas vezes por terem nascido como elementos do sexo feminino em determinados países, nos quais são alvos de violência.

⁵⁰ De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 1.º da Convenção.

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

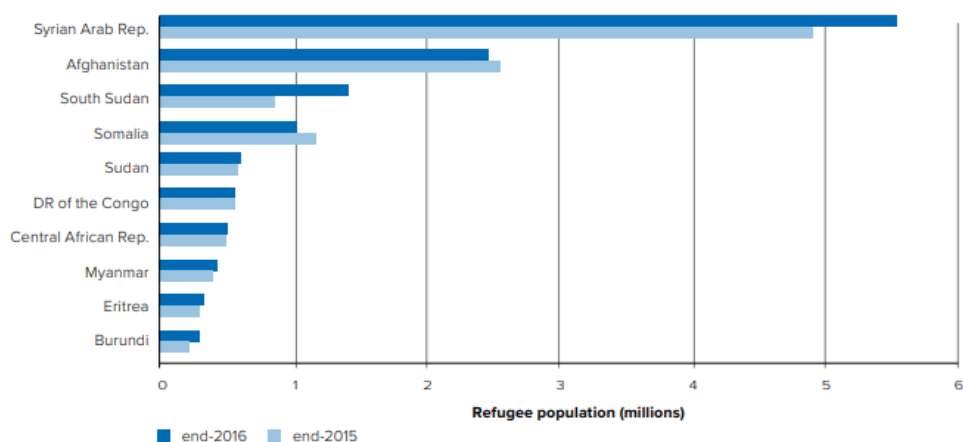


Figura 4 - Países de origem dos refugiados

51

Podemos constatar através do gráfico acima apresentado que os três principais países de origem dos refugiados à escala mundial são provenientes da Síria, do Afeganistão e do Sudão do Sul.

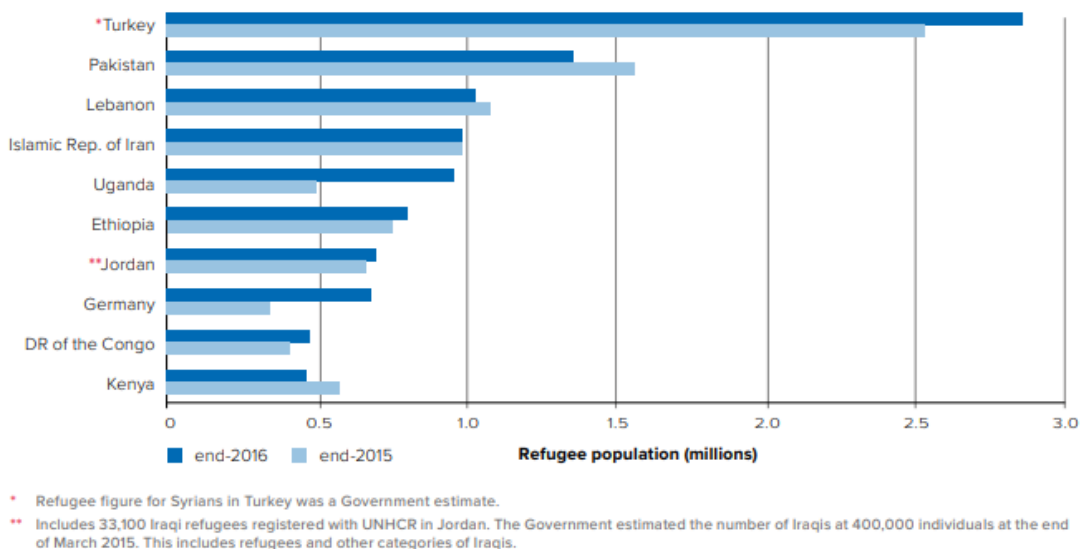


Figura 5 - Países de acolhimento dos refugiados

52

Conforme resulta do último gráfico, a Turquia é o país que tem recebido a maior parte da população de refugiados – maioritariamente de origem síria. Observe-se que os denominados países em vias de desenvolvimentos são os grandes responsáveis pelo acolhimento de refugiados.

⁵¹ Fonte: *GLOBAL TRENDS FORCED DISPLACEMENT IN 2016* – disponível para consulta em <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>.

⁵² Fonte: *GLOBAL TRENDS FORCED DISPLACEMENT IN 2016* – disponível para consulta em <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>.

Capítulo 2. – O que Significa ser-se Refugiado/a?

2.2 – O Enquadramento Legal do Termo Refugiado

O artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, diz-nos que *perante perseguição, qualquer pessoa tem o direito de procurar asilo e dele beneficiar em outros países.*

O conceito de refugiado⁵³- constante no artigo 1.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados⁵⁴, também conhecida como Convenção de Genebra de 1951, juntamente com o Protocolo de Nova Iorque⁵⁵ – porém, deixa de fora as pessoas obrigadas a fugir dos seus países, por força dos conflitos armados, de políticas económicas inadequadas, por serem vítimas de fome ou de desastres naturais⁵⁶.

À luz da Convenção, são três os elementos essenciais para a definição do conceito de refugiado - a perseguição, o receio fundado e a extraterritorialidade.

Relativamente ao elemento perseguição, não existe uma definição específica em diplomas legais sobre a matéria. Ao fazermos uma interpretação extensiva deste conceito chegamos ao entendimento que a perseguição não pode ser entendida como aquela que apenas é exercida pelo Estado, englobando, do mesmo modo, aquela que é exercida por agentes não estatais ou por agentes privados.

O segundo elemento da definição é o receio fundado (de perseguição). Está-lhe subjacente um elemento subjetivo e outro objetivo. O primeiro refere-se ao receio enquanto estado de espírito, sendo, consequentemente, relativo a cada pessoa. Presume-se, pelo simples facto de uma pessoa solicitar tal proteção, por estar receosa face a

⁵³ Qualquer pessoa que, encontrando-se fora do país da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, tem o receio fundado de ser perseguida em virtude da sua etnia, religião, nacionalidade, filiação em determinado grupo social ou das suas opiniões políticas, e que não pode ou não quer a proteção desse país ou aí regressar, devido ao medo da perseguição.

⁵⁴ Esta apresentava uma reserva temporal, na determinação do estatuto de refugiado, a acontecimentos ocorridos anteriormente a 1 de janeiro de 1951. Tal refletia a crença de que os refugiados constituíam um problema temporário do continente europeu, gerado pela II Guerra Mundial.

⁵⁵ Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967.

⁵⁶ Todavia, acentua-se atualmente uma tendência cada vez maior de reconhecer tais categorias de pessoas como refugiados *de facto* (apesar da inexistência formal deste conceito, esta definição é utilizada em vários Estados, referindo-se a pessoas cuja situação não se encontra abrangida pela definição da Convenção de Genebra de 1951, mas que se considera precisarem de proteção internacional), por motivos humanitários, considerando a natureza involuntária da sua migração.

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

determinada situação. Presumido o receio, é necessário que o mesmo seja fundamentado numa situação objetiva. Isso significa que não basta averiguar apenas o estado de espírito do solicitante para que seja reconhecida a condição de refugiado. É essencial, também, examinar a situação do Estado do qual provém o solicitante.

Em relação ao terceiro elemento – extraterritorialidade - existe a necessidade de o solicitante do estatuto de refugiado se encontrar fora do seu país de origem aquando da realização do seu pedido. Trata-se de um reflexo do princípio da não-intervenção, positivado no n.º 7 do artigo 2.º da Carta das Nações Unidas⁵⁷.

Partilhamos da opinião de que devem ser desenvolvidas mais medidas práticas no que respeita aos pedidos de asilo efetuados por mulheres e que são imperativos mais esforços no sentido de incluir matérias de género na interpretação da Convenção relativa ao Estatuto do Refugiados, de 1951, que é de carácter universal.

Tal opinião prende-se com o próprio conceito de refugiado⁵⁸, à luz da referida Convenção, que não inclui a perseguição por motivos de género. É importante destacar que o carácter orientado para o indivíduo da legislação internacional, muitas vezes, obscurece a relação entre a discriminação e a perseguição por motivos de género e o processo de atribuição do estatuto de refugiada.

Ademais, não havendo uma interpretação universalmente aceite do conceito “perseguição⁵⁹”, os tribunais de várias jurisdições têm vindo a definir a perseguição com base no conceito nacional de cada Estado. Se por um lado esta interpretação carece de objetividade, por outro permite uma avaliação casuística se determinada conduta se afigura como um ato de perseguição.

⁵⁷ *Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.*

⁵⁸ Um estatuto de carácter individual, embora também possa ser concedido grupos, sobretudo em função da perseguição decorrente de "filiação em determinado grupo social".

⁵⁹ Considera-se suficiente o “fundamentado receio de perseguição”, ou seja, a perseguição não precisa de ter sido materializada. No entanto, salienta-se que as pessoas que recebem um tratamento discriminatório não são necessariamente vítimas de perseguição. Só em determinadas circunstâncias é que a discriminação equivale a perseguição. Tal terá de ser determinado à luz de todas as circunstâncias. O pedido por receio de perseguição terá, contudo, mais peso se a pessoa já tiver sido vítima de medidas discriminatórias e se se verificar um fator cumulativo.

Capítulo 2. – O que Significa ser-se Refugiado/a?

Conquanto, muitos Estados-Membros têm vindo a reconhecer a importância de facultar apoio físico e psicológico às mulheres refugiadas, particularmente àquelas que foram alvos de abusos. Países como a Austrália, Canadá, França, Alemanha, Nova Zelândia, Reino Unido e os EUA fazem parte do grupo, cada vez maior, que concedeu o estatuto de refugiado, com origem na perseguição baseada na discriminação sexual, nomeadamente, através da mutilação dos órgãos genitais⁶⁰, de casamento forçado, de aborto forçado, de crimes de honra e de violência doméstica.

2.3 – Sobre as Refugiadas – Porquê esta controvérsia?

Tradicionalmente o género não tem servido *per se* como critério de elegibilidade para a proteção enquanto refugiado. Tal tem-se devido ao facto dos direitos das mulheres se encontrarem subestimados no momento em que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados entrou em vigor. Existe, de facto, um grande debate quando se trata de separar os direitos das mulheres dos direitos universais. As mulheres têm, naturalmente, o direito a gozar de todos os direitos universais.

No entanto, as mulheres são frequentemente sujeitas a abusos e à violência, em razão do seu género.

Contudo, ao longo do tempo, os direitos das mulheres têm sido alvo de um maior reconhecimento e as diversas formas de violência cometida contra a mulher – a violência sexual, a mutilação genital feminina e a violência doméstica, por exemplo – têm ajudado no surgimento da proteção das mulheres enquanto refugiadas por razões de género.

Os denominados países desenvolvidos têm assumido um papel preponderante na extensão desta proteção às mulheres refugiadas. Tanto que as mulheres têm sido, nos últimos anos, face à discriminação de género de que são objeto, classificadas como um grupo que precisa de proteção especial.

Em 1985, foram discutidas, pela primeira vez, no *International Seminar on Refugee Women*, medidas para combater a violência sexual cometida contra as mulheres refugiadas e recomendações que previam que a opressão de mulheres permitida por parte de governos se afigura como uma forma de perseguição que poderá conduzir à

⁶⁰ Do mesmo modo, uma mulher que recetar ser vítima de perseguição por se recusar a infligir mutilações genitais na sua própria filha, no seu país de origem, poderá ser reconhecida como refugiada.

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

atribuição do estatuto de refugiada⁶¹. Estas recomendações foram apresentadas nesse mesmo ano, em Nairobi, na *III Conferência Mundial sobre a Mulher*⁶².

Efetivamente, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, de que trataremos de seguida, emitiu diretrizes sobre como examinar os pedidos de asilo vindos de mulheres, incluindo os relacionados com o género. Com efeito, deu-se um aumento de jurisprudência relativamente a tais casos e muitos Estados expressaram interesse em incorporar tais recomendações nas suas legislações nacionais.

2.4 - O papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)

Trata-se de um órgão das Nações Unidas que supervisiona a Convenção de Genebra e Protocolo de 1967, com a cooperação dos Estados⁶³.

Os Estados Partes devem informar o Secretário-Geral das Nações Unidas sobre as leis e regulamentos que promulguem para assegurar a aplicação da Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.⁶⁴

O ACNUR, em 2016, através do seu relatório anual, apontou que o número de refugiados e de requerentes de asilo em todo o mundo ultrapassou a barreira dos 60 milhões.

Muitas vezes, a primeira paragem para os refugiados é um campo de refugiados, habitualmente dirigido pelo ACNUR ou por governos locais. Tais campos serão, idealmente, de carácter temporário e de curta duração. No entanto, na realidade, muitos refugiados vêm-se obrigados a permanecer durante muitos anos nesses campos.

⁶¹ A mulher que teme ser vítima de perseguição resultante de circunstâncias de discriminação severa, em razão do género, ou de atos de violência, por parte das autoridades públicas ou por parte de cidadãos particulares, de cujas ações o Estado não a está disposto ou não a consegue proteger adequadamente pode requerer que lhe seja atribuído o estatuto de refugiada. Do mesmo modo, a mulher que teme ser alvo de perseguição, no seu país de origem, como consequência por não se conformar ou por transgredir certas leis ou práticas religiosas ou consuetudinárias, discriminatórias em função do género, pode pedir asilo.

⁶² A III Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1985, teve com tema central as “Estratégias Orientadas ao Futuro, para o Desenvolvimento da Mulher até o Ano 2000”.

⁶³ Artigo n.º 35 da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados.

⁶⁴ Artigo n.º 36 da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Capítulo 2. – O que Significa ser-se Refugiado/a?

Recorde-se que as oportunidades de realojamento noutra país ou de integração no país de origem são limitadas⁶⁵.

Em 1994, o Comité Executivo do ACNUR examinou o problema de certas deficiências do regime internacional de proteção aos refugiados, tendo em consideração os fluxos atuais e a sua magnitude. O ACNUR salientou que a sua função de proteção internacional implica, antes de mais, assegurar que os Governos dão proteção aos refugiados e aos requerentes de asilo que possam ser refugiados, pelo que o cumprimento do seu mandato de proteção requer uma cooperação ativa por parte dos Governos, cujo apoio político e material é, obviamente, crucial⁶⁶. A este respeito, a não adesão de alguns Estados aos instrumentos jurídicos internacionais básicos relativos à proteção de refugiados, assim como várias restrições na interpretação da própria definição de refugiado, são questões identificadas como merecedoras de uma contínua atenção. Outros aspetos contemplados referem-se a medidas para alargamento da proteção a todas as pessoas que fogem de conflitos, sejam ou não formalmente reconhecidas como refugiados. Foi reconhecido que, mesmo os Estados que não são partes nas convenções internacionais relevantes aceitam, geralmente, que é necessário dar proteção aos refugiados que fogem de conflitos armados e de distúrbios civis, quer se considere, ou não, que essas pessoas estão abrangidas pela Convenção. Na prática de certos Estados, existem restrições, como a rejeição do estatuto de refugiado, nos casos em que a perseguição emana de entidades não estatais, embora o fator determinante segundo a Convenção e o Estatuto do ACNUR seja, claramente, a ausência de proteção efetiva e não a identidade do perpetrador.

⁶⁵ Chegados a um país, o primeiro passo legal de um deslocado é requerer asilo. Nesse momento, torna-se requerente de asilo, não sendo oficialmente reconhecido como refugiado até o pedido ser aceite. Embora, no geral, os países concordem com uma definição de refugiado, cada país de acolhimento é responsável por examinar todos os pedidos de asilo e por decidir se deve ser ou não concedido o estatuto de refugiado. As normas dos diversos países podem ser substancialmente diferentes.

⁶⁶ Os países de acolhimento têm vários deveres para com os que reconhecem como refugiados, tais como garantir um nível mínimo de tratamento e de não discriminação. O dever principal é o de não-repulsão, impedindo que uma nação envie um indivíduo para um país no qual a sua vida e liberdade sejam ameaçadas.

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

O ACNUR trabalha na prevenção e responde a todas as formas de violência sexual e baseada no género. Assim sendo, providencia segurança nos campos de refugiados, cuidados médicos, apoio psicológico e jurídico, entre outros⁶⁷.

Dado que, os pedidos de asilo que têm por base o género diferem dos pedidos tradicionais de asilo, o ACNUR tem vindo a divulgar diretrizes sobre a proteção das refugiadas, nomeadamente sobre a prevenção e resposta face à violência sexual de que são vítimas.

A violência que tem por base o género, nos países de origem das refugiadas, consubstancia-se como uma forma de perseguição, qualificando, consequentemente, estas mulheres para o estatuto de refugiadas.

Este órgão tem procurado, por conseguinte, garantir que as refugiadas têm acesso à proteção adequada do direito internacional, especialmente em circunstâncias em que são vítimas de perseguição com base no género.

Nesse sentido, o ACNUR tem vindo, ao longo dos anos, a reconhecer os desafios existentes nos procedimentos e critérios de determinação do estatuto de refugiada.

Em 1990, o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados adotou políticas sobre a proteção das mulheres refugiadas, das quais resultou em 1991 o documento *Guidelines on the protection of refugee women*, que vem salientar a necessidade de atribuir proteção generalizada às mulheres afetadas pelos conflitos armados (distinta da situação dos homens). Estas diretrizes prepararam o cenário para programas de padronização que tiveram como alvo específico as mulheres,

⁶⁷ Em 2011, o ACNUR conseguiu atingir os seguintes resultados traçados em 2001, que podem ser consultados em <http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/dmr-20110/os-5-compromissos-do-acnur-com-mulheres-refugiadas/>:

- Num terço dos campos de refugiados as mulheres são equitativamente representadas nos seus comités de gestão.
- Cerca de 93% das mulheres refugiadas nos campos encontram-se registadas individualmente, sendo que 51% recebem a respetiva documentação. Em zonas urbanas, 91% das mulheres refugiadas são registadas, tendo sido facultada a documentação a 82%.
- Dos casos de violência sexual reportados nos campos de refugiados 83% foram encaminhados para receber assistência e em zonas urbanas a percentagem ronda os 97%.
- Na maioria dos campos de refugiados, pelo menos metade dos representantes para a distribuição alimentar é composto por mulheres.
- Mais da metade das mulheres e meninas refugiadas recebem assistência sanitária.

Capítulo 2. – O que Significa ser-se Refugiado/a?

reconhecendo especificamente a exposição à violência sexual como uma vulnerabilidade das mulheres refugiadas e convidam a comunidade humanitária a abordá-la no âmbito do seu mandato de proteção.

Deste modo, o Comité Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados veio, em 1991, dirigir recomendações formais no sentido de expandir a definição do conceito de refugiado, de modo a incluir indivíduos que experienciaram violência sexual ou outras formas de violência de género⁶⁸.

Mais recentemente, em 2008, o ACNUR criou o Manual para a Proteção de Mulheres e Meninas⁶⁹ que complementa as orientações de 1991, no sentido de abordar o enquadramento legal e o âmbito de proteção concedido às mulheres refugiadas de modo mais amplo.

Paralelamente, o Comité Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, encorajou os países a desenvolver e a implementar critérios e diretrizes que visem a proteção de mulheres que reclamem o reconhecimento do estatuto de refugiada com base num receio fundamentado de perseguição com base no género. Salienta-se que muitos Estados já colocaram em práticas tais orientações, implementando políticas de género - apoiadas na integração de uma perspetiva de género na interpretação da Convenção de 1951 e respetivo Protocolo de 1967 - e procederam a alterações nas suas legislações nacionais, de forma a instruir os responsáveis pelos processos a reconhecer a perseguição com base no género como um motivo para a concessão de proteção enquanto refugiada.

⁶⁸ UNHCR, *Guidelines on the Protection of Refugee Women*, 1991, parágrafos 3-4.

⁶⁹ UNHCR *Handbook for the Protection of Women and Girls*, 2008.

Capítulo 3. – As Mulheres Refugiadas – Uma Categoria que Precisa de Proteção

3.1 – A Proteção a Mulheres Refugiadas Vítimas de Perseguição de Género

Historicamente, a violação dos direitos das mulheres não tem sido sempre encarada como um assunto preocupante dentro da agenda internacional de direitos humanos.

As violações dos direitos das mulheres foram frequentemente consideradas como expressões de normas culturais ou como justificadas por motivos religiosos.

Nas últimas décadas, registou-se uma mudança de perceção, ou seja, as violações dos direitos das mulheres, mesmo que se desenrolem na esfera privada são uma matéria de preocupação pública e, por conseguinte, da responsabilidade do Estado e da comunidade internacional.

Foi com alguma relutância que se começaram a reconhecer certas práticas tradicionais - como a mutilação genital feminina, as violações e a violência doméstica – como atos de perseguição. Tal prende-se com o facto de o conceito de perseguição não se encontrar bem definido, sendo o entendimento internacional de que deve incluir qualquer ameaça à vida ou à liberdade ou outras violações graves de direitos humanos.

Perfilhamos da opinião de que a violação a qualquer direito fundamental deveria *per se* ser suficiente para ser tida como um ato de perseguição.

A linguagem na redação da Convenção dos Refugiados de 1951⁷⁰ e o respetivo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967⁷¹, no que concerne à definição do conceito de refugiado, é neutra em matérias de género. Considera um refugiado como um indivíduo com um receio fundado de ser perseguido em razão da raça, religião, nacionalidade, opinião política ou por pertencer a determinado grupo social.

⁷⁰ A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, também conhecida como Convenção de Genebra de 1951.

⁷¹ Convocado pela Resolução 1186 (XLI) de 18 de novembro de 1966 do Conselho Económico e Social das Nações Unidas e pela Resolução 2198 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Na mesma Resolução, a Assembleia Geral pediu ao Secretário-geral que transmitisse o texto do Protocolo aos Estados mencionados no artigo 5.º, para que pudessem aderir ao mesmo. Foi assinado em Nova Iorque em 31 de janeiro de 1967. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967, de acordo com o artigo 8.º. *In Série Tratados da ONU* nº 8791, Vol. 606, p. 267.

Capítulo 4. – A Proteção das Mulheres Refugiadas ao Nível Europeu

Não obstante, esta definição neutra e genérica tem vindo a ser interpretada, ao longo dos anos, de uma forma que cria obstáculos para as mulheres que procuram o reconhecimento do estatuto de refugiada.

Um desses obstáculos, prende-se com o facto da perseguição por motivos de género não se encontrar elencada na definição de refugiado. Deste modo, mesmo que se entenda que existe perseguição, a proteção poderá ser negada por falta de conexão com um dos motivos previstos.

Frequentemente, as ofensas e os maus-tratos infligidos às mulheres, decorrentes de normas sociais repressivas, são interpretados, à luz da Convenção e do respetivo Protocolo *supra* mencionados, pelos avaliadores dos processos de atribuição do estatuto de refugiado, como podendo ser enquadradas e motivadas por pertença a “determinado grupo social” e não especificamente por razões de género – o que facilitaria uma aplicação mais heterogénea da proteção internacional através da figura do asilo e abrangeria um maior número de pedidos de mulheres vítimas de perseguição.

O facto de o perseguidor poder ser um membro da família ou da comunidade, conduz, muitas vezes, a que no processo de atribuição do estatuto de refugiado se caracterize a perseguição como revestindo natureza pessoal, em detrimento da sua correlação com um dos motivos enumerados *supra*.

A missão e os inúmeros contributos realizados por parte do ACNUR, nomeadamente através da facilitação de orientações relativamente a pedidos motivados por questões de género – tendo vindo a recomendar que as mulheres pudessem integrar um “determinado grupo social” e a apelar aos Estados que adotem medidas apropriadas no que tange a esta questão - tem permitido desenvolvimentos positivos em matéria de asilo de género e vindo a impedir que a ausência de uma norma específica na Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados se configure como um entrave à concessão da proteção das mulheres que receiam regressar aos países de origem, nos quais serão confrontadas com incontáveis violações dos seus direitos.

É um facto que as mulheres experienciam a violência de um modo diferente dos homens, sendo alvos de um vasto leque de atos que violam os seus direitos mais

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

elementares, não estando sequer em igualdade de armas⁷² no decorrer de um eventual processo de averiguação de culpa e na condenação pela prática de crime.

Nas situações em que o Estado e o sistema judicial falham e na hipótese das mulheres perseguidas conseguirem fugir do país de origem, numa tentativa de obter proteção, os desafios que as esperam são muitos. Possivelmente não dispomos de uma resposta verdadeiramente assertiva relativamente ao porquê da controvérsia em torno da determinação das mulheres vítimas de violência como refugiadas, mas antes de uma longa lista de fatores.

Os comentários dos que se opõem à proteção destas mulheres, frequentemente revelam a resistência em aceitar que os direitos das mulheres são efetivamente direitos humanos. E, conseqüentemente, alvo de preocupação legítima dentro de uma estrutura internacional de direitos humanos, nos quais se incluem os direitos dos refugiados. É-se da opinião de que tais observações demonstram uma apego à já gasta abordagem da divisão entre “esfera pública/ esfera privada”, que sustenta que não se deveria esperar que a lei do asilo abordasse assuntos pessoais ou familiares. Esta visão peca por ignorar o facto de que o verdadeiro propósito do regime de proteção internacional dos refugiados é providenciar um porto-seguro aos que a ele recorrem por motivos de perseguição, quando o seu Estado de origem não os quer ou não os consegue proteger. Não existe nenhum fundamento legítimo que justifique a exclusão das mulheres que veem os seus direitos violados deste tipo de proteção.

É indiscutível que o processo de aplicação e de reconhecimento do estatuto de refugiada é difícil, desde logo pela exigência dos requisitos legais definidos. Estes demonstram, aquando da sua criação, não terem sido pensados para uma realidade de consciencialização e de não conformação face à violência e à discriminação da mulher. Por outro lado, gerou-se o receio de um enorme aumento, à escala global, de pedidos de asilo de mulheres que precisem de proteção, apesar de tal nunca se ter verificado.

O facto das mulheres requerentes de asilo serem provenientes de países nos quais dispõem de poucos ou mesmo de nenhuns direitos, limita, também, a sua capacidade de fuga. Muitas vezes, estas mulheres tomam conta da respetiva família e

⁷² As partes que pedem justiça devem, no processo, estar em paridade de condições (exige-se que o autor e o réu tenham direitos processuais idênticos e estejam sujeitos também a deveres, ónus e cominações idênticos, sempre que a sua posição no processo seja equiparável). O princípio impede também, à partida, a introdução de discriminações em função da natureza subjetiva da parte em causa (como por exemplo, o género).

Capítulo 4. – A Proteção das Mulheres Refugiadas ao Nível Europeu

são confrontadas com a escolha de abandonar os seus entes queridos ou de expô-los ao risco da viagem até ao potencial país acolhedor. Adicionalmente, e invariavelmente, possuem poucos recursos económicos e não têm documentos de identificação, o que dificulta, se não mesmo impossibilita, a sua candidatura ao estatuto de refugiadas.

Existe, também, a corrente de pensamento que argumenta que as mulheres refugiadas estão a pedir um tratamento especial na base de um discurso de vitimização e oportunista para acederem a privilégios que de outra forma não acederiam.

Assumir este tipo de discurso, além de subversivo, dado que, não enfrenta verdadeiramente o problema da perseguição de género, antes pelo contrário, é deturpador em matéria de direitos humanos, pois remetendo as mulheres ao silêncio em situações de opressão e sobrevalorizando a cultura, a religião e a política misógina em detrimento dos direitos e liberdades básicos de todo e qualquer ser humano.

A realidade é que, todos os dias, mulheres de todo o mundo são agredidas, mutiladas, escravizadas, traficadas, sujeitas a exploração sexual e laboral, que é por vezes como único meio de sobrevivência, sendo assim impedidas de terem acesso à educação, à saúde, ao trabalho, à livre expressão da sua sexualidade, casadas à força não poucas vezes, quando ainda são crianças. Estas mulheres são vítimas de violação não só como um ato perversivo por si mesmo, mas também como arma de guerra pelo inimigo; são acusadas de terem cometido crimes de honra, sem direito a um julgamento e sem provas concretas; e, como são tidas como propriedade da família, situações de perda de virgindade ou de pedido de divórcio resultam em mais violência sobre elas.

As mulheres são vítimas de perseguição porque muitos países não são, de facto, feitos para se nascer mulher. E, até há relativamente pouco tempo, a comunidade internacional e os Estados não se empenharam o suficiente na luta pela vida e pela dignidade de milhões de seres humanos.

3.2 – A Violência e a Perseguição Cometida Contra as Mulheres no Contexto da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados

No que respeita à violência e à perseguição de género e à sua correlação com o direito ao asilo e ao analisarmos a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, também conhecida como Convenção de Genebra de 1951 deparamo-nos com uma omissão, dado que, no elenco das discriminações protegidas não se faz menção às discriminações cometidas contra as mulheres, em razão do género.

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

Tal prende-se com o facto de, na altura em que a Convenção foi pensada, os direitos das mulheres não eram um tema sobre o qual a comunidade internacional debruçasse a sua atenção. Durante décadas, houve uma cegueira generalizada sobre este tema. É importante não esquecer que a discriminação ainda existe e que a discriminação sofrida por mulheres de muitos países deve-se apenas ao facto de terem nascido elementos do sexo feminino⁷³.

A discriminação tem efeitos sociológicos e as mulheres estão sujeitas a perseguição, ao assédio sexual, à violação e ao tráfico, mas também a outras formas de abuso, como a obrigação de cozinhar para as forças de resistência.

Em 1984, o Parlamento Europeu adotou uma resolução que compelia os Estados membros a considerarem as mulheres vítimas de perseguição por pertencerem a “determinado grupo social⁷⁴” como abrangidas pela definição da Convenção de Refugiados, podendo ser qualificáveis como refugiadas, sendo-lhes aplicável o respetivo estatuto.

No ano de 1995, o Alto-comissário das Nações Unidas para os Refugiados incluí as mulheres refugiadas na agenda internacional. Isto, apesar de, a partir de meados dos anos 1980, como foi mencionado *supra*, os trabalhos de académicos e de ONGs já terem iniciado trabalho na luta pelos direitos e condições a que são submetidas as mulheres refugiadas.

A 14 de Novembro de 1996, o Parlamento Europeu adotou uma resolução que apela a que os Estados-membros adotem medidas no que respeita ao asilo de mulheres que o requeiram e que respeitem o acordado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, enfatizando que “*é crucial que a violência sexual seja reconhecida*

⁷³ Podemos referir a título de exemplo, a situação de muitas mulheres em países do Médio Oriente que são obrigadas a usar o *hijab*, o *niqab* ou a *burkha*, incorrendo em punições à luz da lei islâmica que podem resultar em repressões e em penas desumanas – tais como chicotadas, mutilações e até a morte-por se manifestarem contra o uso do *dresscode* imposto para mulheres).

⁷⁴ As perseguições por motivos de género - e de orientação sexual - não se encontram expressamente previstas aquando da determinação do conceito de refugiado, pela Convenção de 1951, sendo que a violência específica cometida contras as mulheres acaba por caber dentro do conceito de pertença a um “determinado grupo social”. Esta lacuna acaba por originar uma dificuldade acrescida no reconhecimento das mulheres como refugiadas, no âmbito universal. Seria preferível fazer um aditamento ao conceito de refugiado, de modo a facilitar a obtenção de proteção jurídica internacional às mulheres vítimas de violência de género.

Capítulo 4. – A Proteção das Mulheres Refugiadas ao Nível Europeu

como uma forma de tortura, tendo em conta o uso da violação como arma de guerra e as tradições culturais de certos Países que incluem a perseguição de género.”

A profusão de pedidos de asilo é um sinal de aumento da violação de direitos humanos a uma escala global (para escapar a tratamentos degradantes, à tortura, à guerra e à morte).

A título de exemplo, os EUA e o Canadá têm orientações exaustivas relativas à perseguição por motivos sexuais e verificaram-se progressos semelhantes na Alemanha, sendo que o ACNUR encoraja outros países a adotarem formalmente esta posição.

Gostaríamos, ainda, de partilhar os seguintes dados de mulheres que procuram asilo para não serem sujeitas, nos países de origem, à mutilação genital feminina e aos chamados crimes de honra:

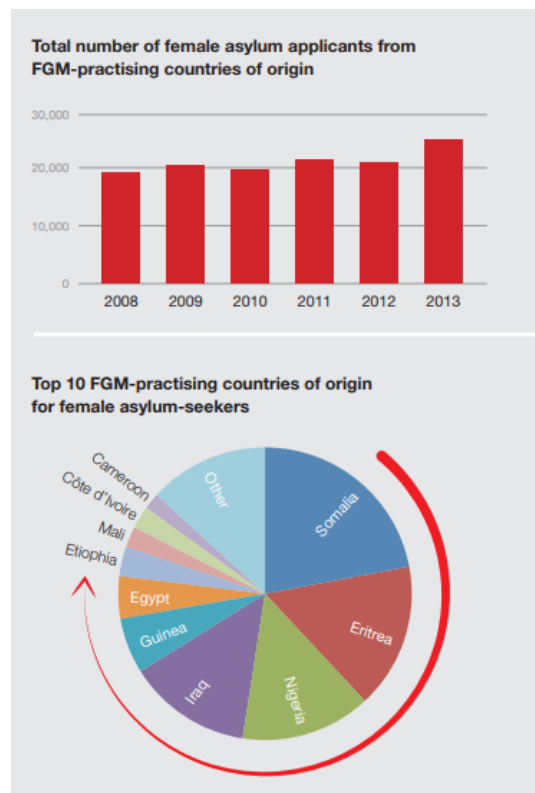


Figura 6 - Vítimas de MGF - Países em que ocorrem

Conforme se pode observar, no ano de 2013, mais de 25 mil mulheres procuraram asilo devido a práticas de MGF – em inglês Female Genital Mutilation - número que tem aumentado de forma constante desde 2008.

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

A maior parte das mulheres vítimas de MGF são provenientes de países como a Somália, a Eritreia, a Nigéria, o Iraque, a Guiné, o Egito, a Etiópia, o Mali e da Costa do Marfim.

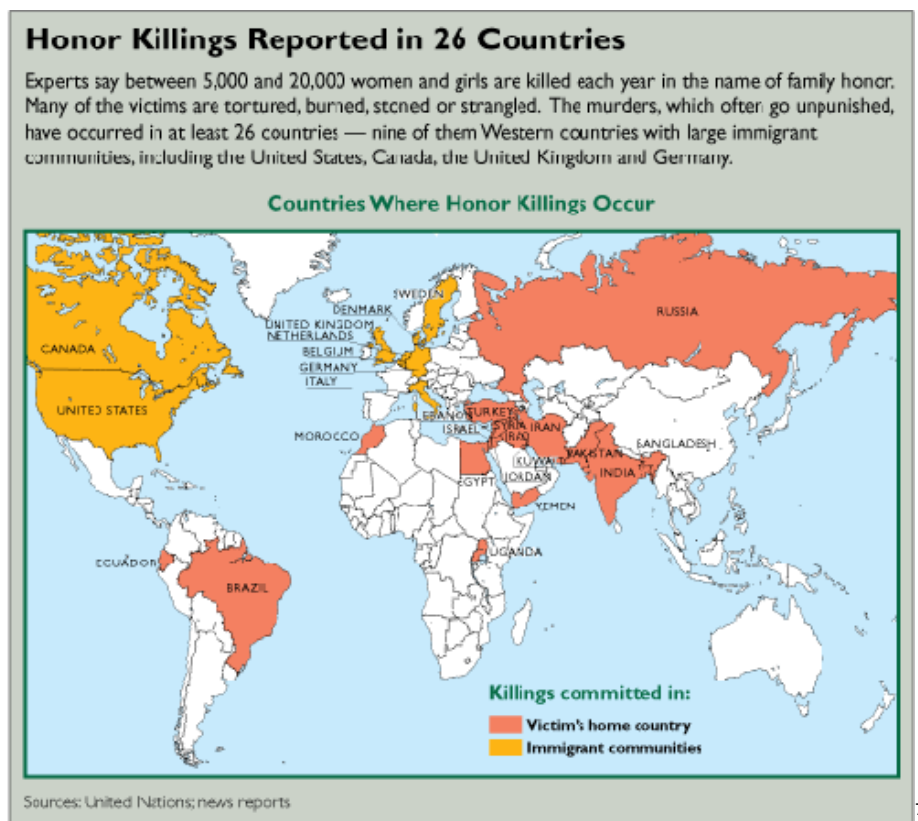


Figura 7 - Vítimas de crimes de honra - Países em que ocorrem

Importa lembrar que os números apresentados relativamente aos crimes de honra cometidos são uma estimativa, tratam-se de suposições que variam amplamente. Não existem estimativas globais definitivas. De acordo com um estudo publicado em 2010⁷⁶, crê-se que os crimes de honra têm vindo a aumentar. No entanto tal poder-se-á dever ao aumento do extremismo *jihadista* e do fundamentalismo islâmico ou ao facto de se terem registado avanços na visibilidade atribuída a esta prática e à sua consequente denúncia.

Frequentemente, a proteção que as refugiadas recebem da comunidade internacional não reconhece a sua identidade enquanto mulheres. As formas específicas de perseguição e de violência cometida contra as mulheres não obtêm, muitas vezes,

⁷⁵ Fonte: *Ending Violence against Women and Girls - State of the World Population 2000*; Fundo de População das Nações Unidas, Nova Iorque, ano 2000.

⁷⁶ *Worldwide Trends in Honor Killings*; Chesler, Phyllis; Middle East Quarterly – 2010.

suficiente atenção nos procedimentos de determinação do estatuto de refugiado e até enquanto aguardam que o mesmo lhes seja atribuído, como abordaremos de seguida.

3.3 – Vulnerabilidade: A Dimensão da Violência Contra as Mulheres em Situação de Fuga e de Refúgio

Se procedermos a uma análise de género nos movimentos migratórios forçados, cedo se conclui que as mulheres sempre migraram. Porém, assumia-se que a figura do migrante era masculina. Não se percebe como se pode ter chegado a esta conclusão tão negligente porque, deste modo, não se estão a combater eficazmente os riscos de violência sexual que afetam milhares de mulheres e meninas refugiadas por todo o Mundo.

No entanto, muitas mulheres não se conseguem juntar à população de potenciais refugiados, pois ao abandonarem os seus países de origem, enfrentam maiores obstáculos do que os homens. Em determinados países, é-lhes difícil obter um passaporte ou, na eventualidade de terem um, não lhes é permitido viajar sozinhas, uma vez que necessitam de autorização por parte do marido ou do pai, quando, frequentemente, são essas figuras que as violentam. Além do mais, as mulheres, por norma, são mais desprovidas de meios financeiros, apresentando, assim, menores possibilidades de conseguir adquirir uma passagem que lhes permita escapar.

Outra problemática é a questão dos campos de refugiados que, apesar dos campos de refugiados serem idealisticamente vistos como zonas de proteção, as mulheres continuam vulneráveis naquele que seria o seu reduto de salvação imediata. Ou seja, apesar de estarem a salvo do conflito do qual escaparam, para as mulheres estes campos representam verdadeiras zonas de conflito e de perigo. Na verdade, enquanto se aguarda e se sobrevive num campo de refugiados, persiste a insegurança física ou material existente no pós-conflito e/ou no pós-fuga, havendo uma clara transferência da violência militar do tempo da guerra ou de outras formas de violência disseminadas entre a sociedade e a família para as mulheres que lá vivem.

De acordo com um estudo académico, publicado em 2014, estima-se que uma em cada cinco mulheres refugiadas tenha sofrido violência sexual⁷⁷.

⁷⁷ *The Prevalence of Sexual Violence among Female Refugees in Complex Humanitarian Emergencies: a Systematic Review and Meta-analysis*; PLoS Currents, Public Library of Science – disponível para consulta em: <http://currents.plos.org/disasters/article/the-prevalence-of-sexual-violence-among-female-refugees-in-complex-humanitarian-emergencies-a-systematic-review-and-meta-analysis/>.

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

E é essencialmente sobre os elementos do sexo feminino que recai esta violência. As mulheres são tidas como subcidadãs, vivendo em espaços descentralizados no campo e mais desprotegidos, colocando-as à mercê do risco da violência, sobretudo face à pobre organização espacial, à falta de recursos para necessidades básicas e à sobrepopulação.

A estas dificuldades acresce ainda o risco real do casamento forçado, que tem vindo a crescer entre a população de meninas e jovens mulheres refugiadas, sobretudo sírias. Muitas vezes o casamento é visto como um meio para lhes conferir maior segurança e proteção material ou para evitar que a família passe fome.

Recorde-se a polémica gerada há uns anos atrás, quando surgiram, nas redes sociais, jovens refugiadas - a viver em campos de refugiados na Jordânia, na Turquia e no Iraque - à venda como noivas a homens de países árabes.

Frequentemente, compete ainda às refugiadas a recolha de água, de rações de comida, de madeira para atear o fogo para cozinhar o que as leva, para cumprirem as tarefas que lhes são adstritas, a abandonar o perímetro de relativa segurança do campo de refugiados para o exterior, onde muitas vezes são violentadas, e ainda cuidar de crianças e/ou de idosos. Realça-se, uma vez mais, que os campos de refugiados, na maior parte deles, pecam pela falta de condições de segurança e de condições sanitárias, de cuidados de saúde e de educação, nos quais as pessoas são obrigadas a sobreviverem por tempo indeterminado.

Concomitantemente, às refugiadas é negada, uma proteção eficaz o que leva a que sejam dupla ou até triplamente perseguidas e alvo de violência por serem refugiadas, por serem mulheres e por questões étnicas⁷⁸.

Ademais, aquando do reconhecimento do estatuto de refugiada, se uma mulher refugiada se encontra registada com o nome do seu companheiro, e se apenas for considerada a situação do marido no pedido de asilo feito pela família, então as necessidades, interesses e opiniões específicos das mulheres serão quase inevitavelmente ignorados. É, igualmente, menos provável que as mulheres possuam

⁷⁸ Conforme noticiado pelo “Jornal Expresso”, em 13 de agosto de 2016: *Gerido pelo Governo grego, o centro de refugiados que funciona nas instalações de uma antiga fábrica da Softex, perto da cidade de Salónica, é referido pelo “The Guardian” como sendo um dos campos onde foram registados abusos sexuais. O risco de violação é ali tão elevado que as mulheres têm medo de se deslocar sozinhas, à noite, às casas de banho.*

Capítulo 4. – A Proteção das Mulheres Refugiadas ao Nível Europeu

provas para corroborar os seus pedidos de asilo. Tal deve-se a diversos fatores, como o seu estatuto económico, social e político no país de origem, bem como a natureza da perseguição de que foram vítimas ou que receiam.

Do mesmo modo, se a conceção e gestão de um campo de refugiados não tomar em devida consideração as necessidades específicas das grávidas, de mulheres com filhos pequenos ou daquelas que correm o risco de vir a ser vítimas de violência sexual, o seu estatuto marginalizado será certamente reforçado.

As mulheres e crianças refugiadas encontram-se em risco elevado de violência e de abuso. As deslocações forçadas conduzem muitas mulheres e meninas⁷⁹ a práticas de exploração e de perseguição com base no género, como o tráfico para exploração sexual ou laboral⁸⁰.

A violência sexual é frequentemente utilizada como estratégia para privar as mulheres e as jovens dos seus direitos humanos fundamentais e pode dar origem a situações de gravidez na infância, forçada e não desejada. Mais de um terço das mortes associadas à maternidade a nível mundial ocorre em contextos de crise, como nos campos de refugiados. Este facto deve-se sobretudo à falta de acesso a cuidados de obstetrícia básicos e de emergência e de profissionais de saúde qualificados. Deste modo, incontáveis mulheres e crianças estão expostas a um risco desnecessário de doença e de morte devido à insuficiência ou à inexistência de cuidados de saúde sexual e reprodutiva nos campos de refugiados.

Por vezes, o papel das mulheres muda nos campos, e tomemos como exemplo o caso do México que, através de apoios externos, o país concordou em oferecer oportunidades de autossuficiência e de integração local para os refugiados da Guatemala. Porém, na maioria dos casos, tanto na América Latina, como em África e na Ásia, as mulheres continuam dependentes, sendo-lhes negado o direito ao trabalho e à educação e a possibilidade de serem autónomas e de saírem da pobreza. É uma realidade que afeta as mulheres não caucasianas, vítimas de dupla opressão, isto é, o género e a etnicidade intersectam-se e geram discriminação.

⁷⁹ As que mais sofrem abusos são as crianças desacompanhadas, sem a proteção e cuidado de um adulto.

⁸⁰ “Num ambiente de discriminação generalizada contra os refugiados no Líbano, as mulheres refugiadas que conseguem trabalho para se sustentar contam ser exploradas pelos empregadores que pagam ordenados excessivamente baixos” – em *Refugiadas sírias no Líbano enfrentam riscos acrescidos de exploração e perseguição sexual*, AMI, 2 de fevereiro de 2016.

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

Na luta pelo melhoramento das condições de vida das mulheres refugiadas, destaca-se, além do mais, o papel ativo da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Género e o Empoderamento das Mulheres, também conhecida como ONU Mulheres, que promove o direito à participação e à autonomia das mulheres. Esta organização tem vindo a dar voz às mulheres refugiadas, colocando-as em papéis de tomada de decisão, incluindo as suas necessidades e realidades em soluções destinadas a abordar a crise dos refugiados.

A título exemplificativo, a ONU Mulheres atua ainda na Jordânia⁸¹, no campo de refugiados de *Za'atari*, possibilitando às refugiadas oportunidades económicas e o desenvolvimento de habilidades para a vida, como a alfabetização nas línguas árabe e inglesa, aulas de informática e serviços de creche para as crianças, combatendo também o isolamento e os níveis de violência doméstica.

No tocante ao ACNUR, face a estas situações de extrema vulnerabilidade, o mesmo tem adotado medidas de proteção das mulheres refugiadas, através de campanhas de sensibilização, de orientações abrangentes para o pessoal no terreno, sugerindo formas de combater a violência sexual e de prestar assistência às vítimas, no entanto, na sua grande maioria, os esforços têm-se revelado insuficientes.

É imprescindível ter em consideração que o medo de sofrer abusos de carácter sexual ou de ser vítima de outras formas de violência dificulta a inserção social e a construção de uma vida plena às refugiadas.

A ajuda humanitária que os campos de refugiados oferecem é (ou deveria ser) temporária.

Por esta razão, tem toda a relevância que os denominados países desenvolvidos disponibilizem fundos, projetem mecanismos e ações que permitam aos refugiados reerguer o seu futuro enquanto não lhes é possível regressar ao seu país de origem ou concedido o direito de asilo noutra país.

⁸¹ Fonte: ONU Mulheres; *MONITORING REPORT ON UN WOMEN'S PROGRAMMING IN ZA'ATARI REFUGEE CAMP*.

Capítulo 4. – A Proteção das Mulheres Refugiadas ao Nível Europeu

4.1 – O Contexto Europeu

Os vinte e oito Estados-Membros da União Europeia são todos signatários da Convenção de 1951 sobre os Refugiados e do Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados⁸².

A legislação da U.E. inclui os pedidos de asilo em geral e, mais especificamente, o estatuto dos menores não acompanhados que procuram asilo na U.E., os pedidos de asilo que têm por base o género e os pedidos de asilo relacionados com a orientação sexual e a identidade de género⁸³ na Europa.

Recorde-se que com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa⁸⁴ as medidas de asilo foram transformadas numa política europeia comum. Enquanto no Tratado de Amesterdão⁸⁵ apelava-se apenas ao estabelecimento de *standards* mínimos, no Tratado de Lisboa prevê a criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (doravante designado por SECA) entre os Estados-membros de forma a incluir um estatuto de asilo e de proteção subsidiária uniformes; um sistema comum de proteção temporária; procedimentos comuns para a atribuição e para a retirada do estatuto de asilo ou de proteção subsidiária; critérios e mecanismos para determinar qual o Estado-membro responsável para apreciar determinada candidatura⁸⁶; os *standards* referentes às condições de receção e as questões de parceria e de cooperação com países terceiros.

⁸² Na verdade, a ratificação do Protocolo de 1967 é um pré-requisito para se ser membro.

⁸³ Segundo dados apresentados pelo ACNUR, todos os anos, cerca de 20 000 mulheres e raparigas provenientes de países que praticam a MGF procuram asilo em Estados-Membros da U.E. motivado pelo receio de sofrer uma MGF.

⁸⁴ A 1 de dezembro de 2009.

⁸⁵ O Tratado de Amesterdão no seu artigo 63.º requereu aos Estados-membros que emitissem medidas relativas aos procedimentos de receção e de qualificação dos requerentes de asilo, refugiados e pessoas deslocadas no espaço de cinco anos. É considerado por muitos como o ponto de partida para o desenvolvimento do SECA.

⁸⁶ De acordo com o previsto na reformulação do Regulamento de Dublin - Regulamento (UE) nº 604/2013, de 26 de junho de 2013 - que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida. É aplicado nos 28 países da União Europeia, a que se somam a Suíça, a Islândia, a Noruega e o Liechtenstein.

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

Através do SECA, que tem vindo a ser desenvolvido e reformulado no seio da União Europeia, ambiciona-se que o processo para requerer asilo se torne idêntico em toda a União Europeia⁸⁷ tendo em conta o disposto na Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro de 2005⁸⁸ que estabelece as regras relativas ao pedido de asilo, à forma como o pedido será examinado, ao tipo de assistência aos requerentes de asilo e os procedimentos de recurso.

A Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004⁸⁹ prevê uma definição europeia comum do termo "refugiado" e estabelece as normas mínimas para a atribuição do estatuto de refugiado. Foi inicialmente implementada em 2004 e reformulada em 2011⁹⁰, com o objetivo de *“procurar alcançar um nível mais elevado de aproximação do reconhecimento da proteção internacional com base em normas mais elevadas”*. A reformulação é obrigatória para todos os Estados-Membros⁹¹. Dado que, a Diretiva⁹², não é de implementação automática, cabe a cada Estado-membro transpor para a sua legislação nacional as normas dela decorrentes. Ambas as versões da

⁸⁷ O que se verifica, na realidade, é que tal varia de um Estado-Membro para o outro, o que tem vindo a provocar movimentos migratórios secundários e a procura de asilo de conveniência.

⁸⁸ Diretiva “Procedimentos de Asilo”, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros. Foi reformulada pela Diretiva n.º 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que procura estabelecer um sistema que assegure que as decisões em matéria de asilo sejam tomadas de forma mais eficiente e justa ao nível de todos os Estados-Membros -aplicável a partir de 21 de julho de 2015.

⁸⁹ Comumente designada por Diretiva “Qualificação” ou Diretiva “Estatuto de Refugiado”, estabelece as normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida.

⁹⁰ Através da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (reformulação) - aplicável a partir de 21 de dezembro de 2013.

⁹¹ À exceção do Reino Unido e da Irlanda - que continuarão sujeitos à Diretiva de 2004 - e da Dinamarca - que não se encontra vinculada por nenhuma das duas.

⁹² A Diretiva, e de acordo com o artigo 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, é um dos instrumentos jurídicos ao dispor das instituições europeias para a aplicação das políticas da UE. Trata-se de um instrumento flexível utilizado principalmente como meio de harmonizar as legislações nacionais. Exige que os países da U.E. alcancem um determinado resultado, deixando-lhes a competência quanto à forma de o fazer.

Capítulo 4. – A Proteção das Mulheres Refugiadas ao Nível Europeu

Diretiva incluem a perseguição por atores não estatais e fazem referência à perseguição através de atos de violência física, mental ou sexual ou através de atos cometidos em razão do género como fundamentos válidos para a atribuição do estatuto de refugiado⁹³. A par destas Diretivas foi elaborada a Diretiva 2003/9/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2003⁹⁴ que tem como objetivo assegurar condições de acolhimento adequadas aos requerentes de asilo, enquanto estes aguardam a análise dos seus pedidos. Regula, também, o acesso à habitação, alimentação, saúde, emprego, cuidados médicos e psicológicos.

Todavia, de acordo com a Diretiva em análise, as mulheres não são sistematicamente consideradas como uma categoria de pessoas vulneráveis ou com direito a condições de alojamento adaptadas às suas necessidades.

Paralelamente, o Parlamento Europeu⁹⁵ veio sublinhar que as formas de violência e de discriminação baseadas no género, incluindo, entre outros, a violação e a violência sexual, a mutilação genital feminina, o casamento forçado, a violência doméstica, os chamados crimes de honra e a discriminação sexual não sancionada pelo Estado, constituem uma perseguição e deveriam ser motivos válidos para requerer asilo na U.E., facto que deve ser refletido nas novas orientações em matéria de género.

⁹³ De acordo com o disposto nas alíneas a) e f) do n.º 2 do artigo 9.º da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Dezembro de 2011. Aqui caberão os pedidos que estejam relacionadas com determinadas tradições e costumes jurídicos, como por exemplo, a mutilação genital, a esterilização forçada ou o aborto forçado, entre outras formas de violência contra as mulheres, que deverão ser devidamente tidas em conta, na medida em que estejam na origem de fundamentado receio de perseguição. Os países europeus devem adotar posições claras e apoiar todas as aspirações das mulheres refugiadas, inclusivamente logo que se verifique a ameaça da existência de crimes de contornos mais “cinzentos” como acontece com os crimes de honra, nomeadamente através de autorizações de residência e do reconhecimento em termos práticos do direito ao asilo.

⁹⁴ Comumente conhecida como Diretiva “Condições de Acolhimento”, que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros. Foi reformulada pela Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional – aplicável a partir de 21 de julho de 2015.

⁹⁵ Segundo o ponto 13 da Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de março de 2016, sobre a situação das mulheres refugiadas e requerentes de asilo na EU (2015/2325(INI)).

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

Em maio e junho de 2016, a Comissão apresentou dois pacotes de propostas para uma maior harmonização dos procedimentos e das normas em matéria de asilo. Estas propostas legislativas estão atualmente⁹⁶ em discussão no Conselho.

Estas medidas legislativas por parte da União Europeia assumem-se como um marco relevante no desenvolvimento dos esforços de proteção do direito fundamental que é o direito ao asilo e, conseqüentemente, nas garantias dadas às mulheres vítimas de perseguição por motivos de género. Através da Resolução de 13 de março de 2012, do Parlamento Europeu sobre a igualdade entre mulheres e homens na União Europeia, pede-se aos Estados-membros para prestarem atenção aos grupos vulneráveis de mulheres, incluindo as mulheres imigrantes, exortando a Comissão a implementar o seu compromisso de integrar a igualdade de género na SECA.

Neste processo não podemos esquecer a relevância da Convenção Europeia dos Direitos dos Homens⁹⁷ que consagra uma série de direitos civis e políticos⁹⁸ e estabelece instituições com a missão de garantir que os Estados os vão respeitar.

O padrão europeu mínimo dos direitos humanos encontra-se previsto na Convenção, podendo ser invocados pelos cidadãos nos tribunais nacionais e, eventualmente, junto do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de acordo com o estipulado no artigo n.º 35.º da referida Convenção.

Neste seguimento, outro importante marco, ao nível regional foi a adoção, em 2011, da Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica⁹⁹, juridicamente vinculativa, que aborda de

⁹⁶ À data de abril de 2017.

⁹⁷ A Convenção constitui um instrumento de direito internacional que faz parte integrante do nosso direito interno, uma vez que foi aprovada, ratificada e publicada no Diário da República - aprovada para ratificação pela Lei n.º 65/78, de 13 de outubro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 236/78. A Lei *supra* mencionada também ratifica os Protocolos n.º 1 e n.º 4.

⁹⁸ Prevê o n.º 1 do artigo n.º 2 da Convenção que “o direito de qualquer pessoa a vida é protegido pela lei. Ninguém poderá ser intencionalmente privado da vida, salvo em execução de uma sentença capital pronunciada por um tribunal, no caso de o crime ser punido com esta pena pela lei”. É, do mesmo modo, estabelecido no artigo n.º 3 que “ninguém pode ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes”; O artigo n.º 4 proíbe a escravidão ou a servidão; Sendo que à luz do artigo n.º 5 “toda a pessoa tem direito a liberdade e segurança”. E, de acordo, com o plasmado no artigo n.º 11 “qualquer pessoa tem direito a liberdade de expressão”.

⁹⁹ É comumente conhecida como a Convenção de Istambul - entrou em vigor a 1 de agosto de 2014. Salienta-se, ainda, que Portugal foi o primeiro país da U.E. a ratificar este tratado internacional.

Capítulo 4. – A Proteção das Mulheres Refugiadas ao Nível Europeu

forma abrangente as diferentes formas de violência contra as mulheres, como a violência psicológica, perseguição, violência física, violência sexual e assédio sexual.

A Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica surge, mais tarde, ao nível regional, na sequência de outros instrumentos internacionais e tendo por base o quadro de medidas adotadas pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, apresentando um catálogo mais detalhado de obrigações juridicamente vinculativas para prevenir e responder à violência contra as mulheres na Europa, contendo disposições específicas sobre violência contra mulheres e a violência doméstica.

Para o efeito, a Convenção fixa a violência contra as mulheres como uma violação dos direitos humanos e uma forma de discriminação contra as mulheres, abrangendo *todos os atos de violência de género que resultem, ou possam resultar, em danos ou sofrimentos físicos, sexuais, psicológicos ou económicos para as mulheres, incluindo a ameaça de tais atos, a coação ou a privação arbitrária da liberdade, tanto na vida pública como na vida privada*¹⁰⁰.

De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 60.º da Convenção, as partes deverão adotar as medidas legislativas ou outras que se revelem necessárias para desenvolver processos de acolhimento que tenham em conta o fator género e serviços de apoio para os requerentes de asilo.

A Convenção vem, assim, responsabilizar os Estados que não adotarem medidas para combater a violência de género, prevendo, ainda uma série de práticas que deverão ser reconhecidas como crimes e punidas, tais como a mutilação genital feminina, a perseguição, o assédio, o casamento forçado, o aborto forçado e a esterilização forçada, a violência doméstica e a violência sexual.

Uma das principais inovações desta Convenção é o reconhecimento de que a violência contra as mulheres tem a sua origem em questões sociais e culturais, encontrando-se profundamente enraizada na desigualdade de género, devendo-se abordar e combater o que até então tinha sido tolerado.

Da leitura do seu artigo 59.º poderemos observar que as partes tomarão as medidas necessárias para suspender o processo de expulsão e/ou conceder uma

¹⁰⁰ Conforme resulta do seu artigo 3.º.

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

autorização de residência autónoma, na eventualidade de dissolução do casamento, às mulheres migrantes cujo estatuto de residente esteja dependente do cônjuge.

No entanto, ressalta-se que, apesar da existência de legislação e de políticas que têm em conta as questões de género, subsistem ainda lacunas muito significativas na sua interpretação e aplicação. Mesmo quando as políticas são sensíveis às questões de género, tal nem sempre significa que são executadas de forma eficaz. Conforme se pode observar, no quadro mais abaixo, os resultados da atribuição do estatuto de refugiada ou até da proteção subsidiária e da proteção doméstica ficam aquém do que seria de esperar na UE, à exceção da Alemanha, devendo os restantes Estados-Membros, no seguimento de recomendações feitas pelo Parlamento Europeu¹⁰¹, rever a sua legislação relacionada ao asilo.

2016* FIRST INSTANCE DECISIONS BY INDIVIDUAL MEMBER STATE
IN RESPECT OF FEMALE ASYLUM APPLICATIONS BY OUTCOME BY NUMBER

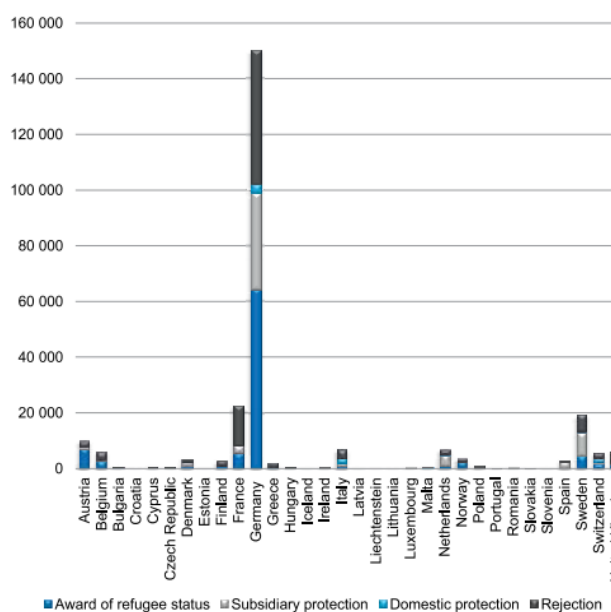


Figura 8 - Decisões por Estado-Membro - Mulheres em busca de asilo

102

¹⁰¹ Nomeadamente, a já mencionada Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de março de 2016, sobre a situação das mulheres refugiadas e requerentes de asilo na UE (2015/2325(INI)).

¹⁰² Fonte: *REPORT ON THE LEGAL RIGHTS OF WOMEN AND GIRL ASYLUM SEEKERS IN THE EUROPEAN UNION*; Nações Unidas; publicado em março de 2017; disponível para consulta em: <http://www2.unwomen.org/>

4.1.2 – O Contexto Português

Refira-se, a título de exemplo de entre os países europeus, o caso português. Nos termos do n.º 2 do artigo n.º 8 da Constituição da República prevê-se que “*as normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português*”.

No nosso país, de acordo com o estipulado na Lei do Asilo¹⁰³, o legislador vem reconhecer o direito de asilo¹⁰⁴ a estrangeiros e a apátridas perseguidos (ou em risco de o ser) devido à sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em determinado grupo social e que, por essas razões, não possam ou não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual.

Em Portugal, o pedido de asilo deve ser apresentado, no prazo de oito dias, ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) ou a qualquer outra autoridade policial¹⁰⁵.

Dispõe o n.º 1 do artigo 5.º da mencionada Lei do Asilo que “*Para efeitos do artigo 3.º, os atos de perseguição suscetíveis de fundamentar o direito de asilo devem constituir, pela sua natureza ou reiteração, grave violação de direitos fundamentais, ou traduzir-se num conjunto de medidas que, pelo seu cúmulo, natureza ou repetição, afetem o estrangeiro ou apátrida de forma semelhante à que resulta de uma grave violação de direitos fundamentais.*”

O n.º 2 do artigo 5.º estipula ainda o seguinte:

“*Os atos de perseguição referidos no número anterior podem, nomeadamente, assumir as seguintes formas:*

a) Atos de violência física ou mental, inclusive de natureza sexual.

(...)

f) Atos cometidos especificamente em razão do género.”

/media/field%20office%20eca/attachments/publications/2017/women%20and%20girls%20access%20to%20asylum%20in%20the%20european%20union_for%20web.pdf?la=en&vs=1139.

¹⁰³ Segundo o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na sua redação atual conferida pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, que transpõe para a ordem jurídica interna as Diretivas n.º. 2004/83/CE, de 29 de Abril e n.º2005/85/CE, de 1 de Dezembro.

¹⁰⁴ O direito de asilo político é um direito fundamental que goza da proteção do regime jurídico dos direitos, liberdades e garantias pessoais (de acordo com o artigo n.º 18º e seguintes da Constituição da República Portuguesa).

¹⁰⁵ De acordo com informação do SEF, e tendo por referência os últimos 10 anos, Portugal rececionou, em média, um a dois pedidos de asilo por ano baseados na MGF.

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

Aproveitamos para observar a decisão proferida pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 21-02-201, no Processo 09498/12, segundo o qual uma cidadã nacional da Nigéria veio recorrer da decisão do tribunal de 1.^a instância que considerou como improcedente a anulação da decisão do Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, de 22 de Agosto de 2012, que lhe indeferiu o pedido de asilo que formulara. Posto isto, a decisão jurisdicional recorrida entendeu que “*as mulheres casadas contra vontade e obrigadas a ficar em casa em virtude do casamento poderão constituir em certas regiões da Nigéria, um grupo social com determinadas características comuns, designadamente a vulnerabilidade ao peso da tradição e da religião na determinação de casamentos forçados ou combinados entre famílias, alheios às vontades das mulheres*¹⁰⁶. Como é facto notório, ser prática em algumas regiões da Nigéria.”

No caso dos autos a autora tem 34 anos de idade, e declarou que sendo cristã foi, há cerca de 15 anos obrigada, pelo pai, a casar com um homem de religião muçulmana que já tinha três mulheres. Que tem vivido com o marido sem estar autorizada a sair de casa e, por se recusar a ter relações sexuais com ele, tem sido violentamente agredida pelo marido. (...) Ao SEF, Gabinete de Asilo e Refugiados, referiu a autora que depois de ter sido agredida pelo marido foi internada num hospital em Kaduna. Referiu que fugiu do hospital e dirigiu-se de autocarro para a cidade de Benin, na Nigéria e aí foi a casa do segundo marido, apanhou as suas coisas (inclusive o passaporte) e viajou para Lagos. “Aqui fui ter com uma amiga e falei-lhe do sucedido. Então ela propôs-me acompanhá-la até Cotonou, Benim, onde ia em negócios.” Aqui conheceu um senhor que a ajudou, lhe “arranjou um visto” e depois viajou “de carro para Bissau”.

Importa relembrar que o ACNUR apela aos Estados para respeitarem o “princípio do benefício da dúvida”, ou seja, em situações em que o requerente não consegue, por falta de elementos de prova, fundamentar algumas das suas declarações - quando estas são coerentes, plausíveis e não contraditórias face à generalidade dos factos conhecidos - dever-se-á decidir a favor do requerente de proteção.

Não obstante, neste caso concreto, o Tribunal Central Administrativo (TCA) Sul foi do entendimento de que “*o receio de maus tratos que a autora invoca é*

¹⁰⁶ Sublinhado nosso. Gostaríamos de observar que tem sido este o entendimento geral da jurisprudência - nacional e internacional - ou seja “encaixa-se” a violência específica que sofrem as mulheres dentro da perseguição a um determinado grupo social.

Capítulo 4. – A Proteção das Mulheres Refugiadas ao Nível Europeu

relativamente ao seu pai e (primeiro) marido que vivem, segundo alega, em Kaduna, no norte da Nigéria a mais de seiscentos quilómetros de Lagos. Não se vê que em Lagos, uma metrópole com milhões de habitantes não fosse possível à autora, e uma vez que segunda invoca aí tem amigos dispostos a ajudá-la, obter proteção ou policial, ou da igreja (como alega que foi ajudada em Kaduna) ou de outras organizações protetoras dos direitos humanos. Não se entende por que já em Lagos, em casa da amiga a ora autora não procurou designadamente as autoridades policiais. Não é plausível, e atento o concreto relato da autora, que o pai e o marido com quem teve problemas na cidade onde residia a perseguisse com sucesso numa cidade com a dimensão de Lagos e tão longe da cidade onde aqueles residiam. Da mesma forma não se entende as razões para o receio de perseguição, em termos de segurança, da autora no Benim (a cidade de Cotonou que a autora especificamente mencionou). Ou em qualquer outro dos países que atravessou na África ocidental em direção a Bissau.”

Apesar do reconhecimento por parte do TCA Sul de que certos países africanos possuem um historial de violência contra as mulheres, não se conseguiu demonstrar que a requerente estivesse impedida de regressar ao seu país de origem, por razões da sua segurança, tendo sido negado provimento ao recurso.

Na hipótese da requerente ter sido beneficiada de proteção internacional pelo Estado português, após lhe ser concedido o direito de asilo, teria adquirido o estatuto de refugiada e uma autorização de residência em Portugal¹⁰⁷, pelo período de cinco anos – que é renovável - ou caso se entendesse que não se preenchiam os requisitos para a concessão de asilo, poderia ainda ser concedida autorização de residência por proteção subsidiária¹⁰⁸ que terá apenas a duração de três anos – igualmente renováveis.

¹⁰⁷ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 26-03-2015, no Processo 11691/14:

A autorização de residência por razões humanitárias, prevista no artigo 7º da Lei nº 27/2008, de 30 de junho, só pode ser concedida se, no país de origem do interessado, existir “grave insegurança devida a conflitos armados ou à sistemática violação dos direitos humanos» que, em concreto, impeça [“pulsão objetiva”] ou impossibilite [“pulsão subjetiva”] o regresso [e permanência] do requerente ao país da sua nacionalidade”.

¹⁰⁸ Pode ser concedida quando o estrangeiro seja impedido ou se sinta impossibilitado de regressar ao país da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, quer atendendo à sistemática violação dos direitos humanos que aí se verifique, quer por correr o risco de sofrer ofensa grave (por exemplo, pena de morte ou tortura, tratamento desumano ou ameaça contra a vida).

4.1.3 – O Contexto Alemão

A Alemanha tem sido, como já foi referido, nos últimos anos o país europeu que mais refugiados e migrantes acolheu.

Em 2017, a Alemanha registou 18.644 novos requerentes de asilo, segundo dados oficiais. Tal número diminuiu face aos registados no ano de 2016 -280.000 - e no ano de 2015 - 890.000.

Os sírios constituem o maior grupo de novos refugiados - 47.434 - seguidos pelos iraquianos - 21.043 - e pelos afegãos - 12.346.

Em dezembro, foram registadas 13.082 novas chegadas, um pouco menos do que nos meses anteriores.

“Em dezembro de 2015, o *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (Gabinete Federal para a Imigração e os Refugiados) publicou dados sobre o número de requerentes de asilo registados na Alemanha com base no género. Estes dados mostram que 69,2% dos candidatos eram do sexo masculino, enquanto o número de candidatas era de 30,8%.”¹⁰⁹

Na Alemanha, as leis que estabelecem os procedimentos relativos aos pedidos de asilo, de receção e de detenção são as seguintes: a Lei Fundamental (*Grundgesetz*)¹¹⁰, a Lei de Residência (*Aufenthaltsgesetz*)¹¹¹, a Lei de Procedimento de Asilo (*Asylgesetz*)¹¹², a Lei de Benefícios de Asilo (*Asylbewerberleistungsgesetz*)¹¹³ e a Lei de Processos de Assuntos Familiares e em Matéria de Jurisdição Voluntária (*Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in an Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit*)¹¹⁴.

A Lei de Procedimento de Asilo indica os critérios necessários para que se possa pedir asilo. Esta lei consagrou a perseguição com base no género como um motivo para a atribuição de proteção internacional. O parágrafo 2 do artigo 3.º- A estabelece que os

¹⁰⁹ DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, WOMEN'S RIGHTS & GENDER EQUALITY – Reception of female refugees and asylum seekers in the EU Case study Germany – STUDY. Disponível em:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536497/IPOL_STU\(2016\)536497_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536497/IPOL_STU(2016)536497_EN.pdf).

¹¹⁰ Disponível em: www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html

¹¹¹ Disponível em: www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/index.html.

¹¹² Disponível em: www.gesetze-im-internet.de/englisch_asylvfg/index.html.

¹¹³ Disponível em: www.gesetze-im-internet.de/asylblg/index.html.

¹¹⁴ Disponível em: www.gesetze-im-internet.de/englisch_famfg/index.html.

Capítulo 4. – A Proteção das Mulheres Refugiadas ao Nível Europeu

atos de perseguição podem assumir a forma de atos de natureza específica ou de atos direcionados a crianças. A violência psicológica e a violência sexual também são reconhecidas neste artigo como motivos de perseguição e que conseqüentemente permitem que uma mulher alvo de perseguição por motivos de género possa obter o estatuto de refugiada. Salienta-se que os membros de organizações não governamentais e governamentais também são reconhecidos como agentes de perseguição.

A legislação alemã prevê ainda que poderão ser efetuadas entrevistas, por oficiais especializados, a vítimas de perseguição com base no género ou a vítimas de tráfico humano, incluindo a menores de idade.

Prevê-se ainda que “O governo federal é responsável pelo quadro jurídico relativo à política de asilo. O Gabinete Federal para a Imigração e os Refugiados deve implementar os procedimentos de asilo. Além disso, os Estados federais (*Länder*) são responsáveis pela implementação da Lei do Benefício do Asilo e por fornecer instalações para as necessidades dos requerentes de asilo, como os centros de acolhimento”¹¹⁵.

O Gabinete Federal para a Imigração e os Refugiados é responsável por determinar se um candidato cumpre os requisitos para a atribuição do direito de asilo. O Gabinete Federal para a Imigração e os Refugiados poderá conceder um de três tipos de asilo: asilo constitucional para pessoas perseguidas por atores estaduais por motivos políticos; estatuto de refugiado com base na Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados ou na já mencionada Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004; e o estatuto de proteção subsidiária (atendendo ao disposto na Diretiva *supra* mencionada).

Durante o procedimento de asilo, os candidatos recebem o estatuto de residência temporária. Oficialmente, a entrevista – que tem que ser acompanhada obrigatoriamente por um intérprete – é realizada por um oficial do Gabinete Federal para a Imigração e os Refugiados e ocorre durante a estadia do candidato num centro de acolhimento.

Se o Gabinete Federal para a Imigração e os Refugiados rejeitar um pedido, o requerente poderá recorrer da decisão num tribunal administrativo. Em casos

¹¹⁵ DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, WOMEN'S RIGHTS & GENDER EQUALITY – Reception of female refugees and asylum seekers in the EU Case study Germany – STUDY.

Disponível em:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536497/IPOL_STU\(2016\)536497_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536497/IPOL_STU(2016)536497_EN.pdf)

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

excepcionais, e à semelhança do nosso ordenamento jurídico, poderá ainda recorrer da decisão do tribunal administrativo junto do Tribunal Superior Administrativo.

Posteriormente, ao requerente só lhe será permitido aceder ao Tribunal Administrativo Federal se durante o procedimento no Tribunal Superior Administrativo tiverem ocorridos erros na aplicação da lei.

4.1.4 – O Contexto Grego

A Grécia é, desde sempre, uma porta de entrada para a Europa devido à sua localização privilegiada no Mediterrâneo.

Nos termos do Regulamento (UE) nº 604/2013, de 26 de junho de 2013 - Reformulação do Regulamento de Dublin - o primeiro Estado ao qual um requerente de asilo chega é o responsável pela análise do seu pedido.

Todavia, a partir da verificação da crise dos refugiados em 2015, a aplicação deste Regulamento foi quase de imediato ignorada¹¹⁶. Pequenos Estados-membros como a Grécia, nos quais era depositava demasiada responsabilidade, viram os seus sistemas de atribuição de asilo colapsar com a chegada de milhares de refugiados.

Deste modo, a U.E. adotou uma medida de emergência, em 2015, no sentido de transferir pelo menos 66,400 pessoas da Grécia para outros Estados-Membros durante um período de dois anos.¹¹⁷

Em janeiro de 2016, as mulheres e as crianças representavam 55 % das pessoas que chegaram à Grécia à procura de asilo na U.E., sendo já demasiado elevado o número de pessoas que perderam a vida durante o percurso e que muitas dessas pessoas foram mulheres¹¹⁸.

Atendendo a dados da *Eurostat* de 2016, a Grécia foi um dos países da UE que apresentou taxas de rejeição de pedidos de asilo, em primeira instância, superiores a 75 %.

¹¹⁶ O sistema de asilo da U.E. sofreu, nesta fase, uma reforma polémica, com a introdução dum sistema de quotas para realocação de refugiados por todos os Estados-Membros, sendo que alguns se recusaram a aceitar os refugiados, juntamente com a celebração dum acordo com a Turquia que visa evitar que mais de dois milhões de refugiados que estão naquele país entrem na U.E. através da Grécia.

¹¹⁷ Disponível em: www.loc.gov/law/help/refugee-law/greece.php

¹¹⁸ Dados retirados da Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de março de 2016, sobre a situação das mulheres refugiadas e requerentes de asilo na UE (2015/2325(INI)).

Capítulo 4. – A Proteção das Mulheres Refugiadas ao Nível Europeu

Nesse seguimento, durante a nossa pesquisa¹¹⁹ deparámo-nos com um exemplo de interesse relativo a uma mulher que requereu o estatuto de refugiada na Grécia, em 2016, que passaremos, de seguida, a descrever.

Uma mulher, cujo país de origem é a República de Camarões, e que não dispõe de uma rede social ou familiar de apoio, alegou junto dos serviços de asilo gregos que sofreu graves violências físicas e sexuais, tendo sido casada à força com uma pessoa idosa, e, posteriormente, coagida a prostituir-se, foi, ainda, alvo de violações por parte de vários homens, durante um longo período de tempo, o que resultou na sua gravidez.

Acresce que a requerente procurou proteção junto das autoridades policiais do seu país, sem resultado.

Já na Grécia, num tribunal de primeira instância, após lhe ter sido negado o estatuto de refugiada, as alegações da requerente foram consideradas como credíveis.

Ademais, foi mencionado na decisão do tribunal que se se optasse pela sua devolução ao país de origem, a requerente poderia ser sujeita a maus-tratos e não disporia de meios suficientes para sobreviver e para apoiar o recém-nascido.

No entanto, a decisão de primeira instância acabou por rejeitar o pedido segundo os argumentos de que:

- a requerente poderia procurar ajuda e apoio junto de ONGs que operam no seu país de origem;
- os atos que foram cometidos contra a requerente não constituem perseguição, de acordo com a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Nesta decisão não se aceitou, nem mesmo, que uma mulher que tenha passado pelas experiências acima descritas possa ser associada a um determinado grupo social e, como tal, ser vítima de perseguição, e obter proteção internacional, de acordo com a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Não obstante, a requerente recorreu da decisão e foi-lhe reconhecido, posteriormente, o estatuto de refugiada em segunda instância.

Em 2017, o ACNUR registou 622 casos de violência de natureza sexual na Grécia. Cerca de 28% das vítimas sofreram violações e abusos depois de terem chegado ao território grego¹²⁰.

¹¹⁹ Fonte: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/procedures/regular-procedure>.

¹²⁰ Segundo a porta-voz do ACNUR, Cécile Pouilly, durante uma conferência de imprensa em Genebra.

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

Ainda neste seguimento, as mulheres refugiadas em campos de refugiados na Grécia, têm uma participação reduzida em espaços públicos o que limita o seu acesso à informação, a atividades e a sessões de esclarecimento, o que resulta numa menor clareza sobre as suas opções disponíveis.¹²¹

Apesar de estar estipulado que os refugiados têm direito a apoio jurídico, na realidade, devido ao elevado número de pessoas, o Estado grego não consegue assegurar que todos os requerentes de asilo, em todas as etapas do processo, sejam devidamente acompanhados.

Neste sentido, os refugiados que entram na Grécia, dispõem de quatro opções para legalizar seu estatuto naquele país:

- Requerer asilo na Grécia;
- Proceder ao repatriamento voluntário;
- Requerer o regime de deslocalização da U.E.;
- Requerer a reunificação familiar.

Note-se a necessidade de implementar medidas de segurança e de combater a sobrelotação e conseqüentes condições de vida extremas verificadas nos centros de acolhimento nas ilhas gregas.

Segundo recomendações da porta-voz do ACNUR¹²² é necessário assegurar a presença ativa de um maior número de forças de segurança em mais zonas dos centros de acolhimento, providenciar abrigos separados e áreas de banho seguras e bem iluminadas, e acelerar as transferências de refugiados, reduzindo, assim, a superlotação.

É de extrema relevância que se unam esforços para evitar e combater todas estas situações, que em tanto contribuem para o aumento da insegurança e do risco de violência sexual contra as mulheres.

¹²¹ Fonte: Gender Analysis The Situation of Refugees and Migrants in Greece; The European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection department – disponível em: www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/oxfam_gender_analysis_september2016_webpage.pdf.

¹²² Disponível em: <http://www.unhcr.org/news/latest/2018/2/5a7d89374/women-report-sexual-abuse-fears-greek-reception-centres.html>.

Conclusão

Conclusão

Como referimos, é vasto o leque de atos que atentam contra a dignidade, a liberdade, a identidade, a autodeterminação, a integridade física e psicológica e a vida das mulheres. O corpo, a mente e o destino de muitas mulheres mantêm-se sujeitos a construções culturais, religiosas e políticas de papéis género, em muitos pontos do Mundo. As mulheres vêm-se, ainda, privadas dos seus direitos fundamentais na sociedade e, muitas vezes, no sistema de justiça.

Os pedidos de asilo feitos por mulheres com base na perseguição por motivos de género derivam de ofensas dirigidas exclusivamente a um determinado género e são, precisamente, as mulheres as vítimas mais frequentes de normas e de práticas repressivas que restringem a sua liberdade e que colocam a sua vida em risco¹²³.

O receio das mulheres que procuram refúgio fora do país de origem encontra-se interligado com normas e práticas culturais e religiosas, que não devem ser encaradas como menores ou triviais, mas como graves violações de direitos humanos.

O tratamento de mulheres e de raparigas que requerem asilo não é coerente e ainda subsistem enormes lacunas.

Alguém que não aceita uma discriminação grave ou outro tratamento desumano - equivalente a perseguição - por não se conformar com códigos sociais rígidos, tem fundamentos legítimos para ser considerado um refugiado.

Torna-se necessário à comunidade internacional descobrir o horror e a amplitude da *barbárie* de que as mulheres são alvo – e são várias as formas específicas de perseguição com base no género que, ainda demasiadas vezes, não são reconhecidas nos procedimentos de asilo.

Assume uma tremenda importância o reconhecimento de que as mulheres refugiadas fogem, muitas vezes, de regimes que as oprimem, que não reconhecem a igualdade de género e que toleram a violência e o abuso contra as mulheres.

Não podemos esquecer que o princípio da igualdade substantiva promove a igualdade de acesso a oportunidades e a resultados, opondo-se a estereótipos de género reforçados por um sistema que continuamos a apelidar de arcaico.

¹²³Importa ter em mente que, segundo dados de 2016 do ACNUR, as mulheres representam 49% da população total de refugiados.

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

É de suma importância o princípio da não discriminação, sendo que muitas vezes o próprio ordenamento jurídico de determinados Estados, direta ou indiretamente, através de leis que discriminam ou através de leis e medidas neutras em termos de gênero, prolonga situações de desvantagem da mulher face ao homem.

Dever-se-á, ademais, considerar que as mulheres que requerem asilo têm necessidades de proteção específicas, pelo que a execução das políticas em matéria de asilo deve ter em conta as questões de gênero.

Por outro lado, têm sido ratificados inúmeros tratados de direito internacional, ao abrigo dos quais os Estados-Partes subscrevem obrigações para com a comunidade internacional e para com os seus cidadãos, comprometendo-se, conseqüentemente, a respeitar os direitos de todos e a implementar medidas no respetivo país que combatam eventuais práticas discriminatórias em vigor.

Cabe ainda a cada indivíduo respeitar os direitos das mulheres e nada fazer que vá contra esses direitos, sendo que os mesmos são inatos a qualquer ser humano, absolutos e de índole universal.

Deve, nesse sentido, cada Estado continuar a assegurar que existem mecanismos de apresentação de queixa e de reparação de danos, regulando tanto atores públicos como privados, proibindo a violência e a discriminação contra a mulher e impondo sanções contra atos que os perpetuem, criando simultaneamente condições *de jure* e *de facto* para a igualdade, desenvolvendo a capacidade das suas instituições para retirar obstáculos ao pleno desenvolvimento das mulheres, tomando, se necessário, medidas especiais temporárias para atingir esse fim.

Assim sendo, um amplo conjunto de elementos jurídicos, políticos, de desenvolvimento, de segurança, entre outros, devem ser contemplados nos esforços para estender a proteção internacional efetiva a todas as pessoas que dela necessitem.

Afinal, a segurança e a proteção das mulheres não serão uma responsabilidade da comunidade internacional e, conseqüentemente, de todos?

Bibliografia

Bibliografia

- ASKIN, Kelly D.** and Koenig, Dorean M.; *Women and International Human Rights Law Vol.3*;
- CENTER FOR GENDER & REFUGEE STUDIES**, University of California Hastings College of the Law; *Review of Gender, Child, and LGBTI Asylum - Guidelines and Case Law in Foreign Jurisdictions: A Resource for U.S. Attorneys*, 2014;
- CRAWLEY, Heaven**; *Refugees and Gender*, Law and Process, 2005;
- DURHAM, Helen** and Gurd, Tracey; *Listening to the Silence: Women and War*, International Humanitarian Law Series, 2005;
- FREEDMAN, Jane**; *Gendering the International Asylum and Refugee Debate*, Palgrave Macmillan Editor, 2nd ed. 2015;
- KNOP, Karen**; *Gender and Human Rights*, Oxford, 2004;
- LINDSEY, Charlotte**; *Women and War – an overview*, 2000;
- MUSALO, Karen** and Knight, Stephen; *Asylum for the victims of gender violence: an overview of the law, and an analysis of 45 unpublished decisions*;
- MUSALO, Karen**; *Personal Violence, Public Matter: Evolving Standards in Gender-Based Asylum Law*, Harvard International Review, 2015;
- MUSALO, Karen**; Moore, Jennifer and Boswell, Richard A.; *Refugee Law and Policy: A Comparative and International Approach (Law Casebook)*, 4th edition, 2012;
- MUSALO, Karen**; *The Center for Children, Families, and the Law Interdisciplinary Conference: “Welcome to America: Immigration, Families, and the Law: Protecting Victims of Gendered Persecution: Fear of Floodgates or Call to (Principled) Action*, Virginia Journal of Social Policy & Law, 2007;
- PEREIRA, Maria da Assunção do Vale**; *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*, Coimbra Editora, 2014;
- SEELINGER, Kim Thuy**; *Forced Marriage and Asylum: Perceiving the Invisible Harm*, Columbia Human Rights Law Review, 2010;
- SEN, Amartya**; *More than 100 million women are missing*, New York Review of Books, 1990 pp 61-66;

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

Legislação

Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951;
Protocolo de Nova Iorque de 1967;

Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência
Contra as Mulheres e à Violência Doméstica (Convenção de Istambul);

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as
Mulheres;

Declaração e Programa de Ação de Viena;

Declaração Universal dos Direitos do Homem;

Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que estabelece normas
mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou
apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por
outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo
estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida;

Estatuto do Tribunal Penal Internacional;

Lei do Asilo - Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com as alterações da Lei n.º 26/2014,
de 5 de maio;

Proposta de Resolução do Parlamento Europeu sobre a situação das mulheres
refugiadas e requerentes de asilo na UE (2015/2325 (INI));

Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de março de 2016, sobre a situação das
mulheres refugiadas e requerentes de asilo na UE (2015/2325 (INI));

Resolução 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Relatórios

Relatório anual do ACNUR, 2016 - *Tendências Globais*;

Relatório da *Human Rights Watch*, 5 de outubro de 2017 - *They Said We Are Their
Slaves - Sexual Violence by Armed Groups in the Central African Republic*;

Relatório do *Institut national d'études démographiques (INED)* *Moins de naissances
mais un garçon à tout prix: l'avortement sélectif des filles en Asie*;

Jurisprudência

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 21-02-201, no Processo
09498/12;

Bibliografia

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 26-03-2015, no Processo 11691/14.

Documentos *on-line*

CASE STUDY GERMANY em:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536497/IPOL_STU\(2016\)536497_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536497/IPOL_STU(2016)536497_EN.pdf);

CEDIS WORKING PAPERS| Direito, Segurança e Democracia | Nº 50 | setembro de 2016 | Ana Marta Xavier Ferreira Leite em: <http://cedis.fd.unl.pt/blog/project/a-violencia-sexual-cometida-contra-mulheres-nos-conflitos-armados/>;

DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, WOMEN'S RIGHTS & GENDER EQUALITY – Reception of Female Refugees and Asylum Seekers in the EU ESTADO ISLÂMICO DÁ PÍLULA A ESCRAVAS SEXUAIS PARA NÃO VIOLAR A LEI ISLÂMICA em:

www.dn.pt/mundo/interior/estado-islamico-da-pilula-a-escravas-sexuais-para-nao-violar-lei-islamica-5091099.html;

FEMALE GENITAL MUTILATION & ASYLUM IN THE EUROPEAN UNION - A Statistical Update (March 2014) em:

<http://www.unhcr.org/53187f379.pdf>;

GENDER ANALYSIS THE SITUATION OF REFUGEE AND MIGRANTS IN GREECE - The European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection department em:

www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/oxfam_gender_analysis_september2016_webpage.pdf;

GENDER RELATED ASYLUM CLAIMS IN EUROPE - A COMPARITIVE ANALYSIS OF LAW, POLICIES AND PRACTICE FOCUSING ON WOMEN IN NINE EU MEMBER STATES em:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462481/IPOL-FEMM_ET\(2012\)462481_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462481/IPOL-FEMM_ET(2012)462481_EN.pdf);

GLOBAL TRENDS - FORCED DISPLACEMENT IN 2016 em:

<http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>;

GUIA DO REQUERENTE DE ASILO em:

www.sef.pt/documentos/56/Guia_Asiло.pdf#1;

A violência contra as mulheres e a determinação do estatuto de refugiada

REFUGIADOS E MIGRANTES EM FUGA DE VIOLÊNCIA SEXUAL, ABUSOS E EXPLORAÇÃO NAS ROTAS DO TRÁFICO NA LÍBIA em:
www.amnistia.pt/refugiados-e-migrantes-em-fuga-de-violencia-sexual-abusos-e-exploracao-nas-rotas-do-trafico-na-libia/;

REPORT ON THE LEGAL RIGHTS OF WOMEN AND GIRL ASYLUM SEEKERS IN THE EUROPEAN UNION em:

http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20eca/attachments/publications/2017/women%20and%20girls%20access%20to%20asylum%20in%20the%20european%20union_for%20web.pdf?la=en&vs=1139;

SÃO MAIS DE 8 MIL AS VÍTIMAS DE MUTILAÇÃO GENITAL EM PORTUGAL em:

http://expresso.sapo.pt/blogues/bloguet_lifestyle/Avidadesaltosaltos/2017-03-23-Sao-mais-de-8-mil-as-vitimas-de-mutilacao-genital-em-Portugal;

TENDÊNCIAS GLOBAIS SOBRE REFUGIADOS E OUTRAS POPULAÇÕES DE INTERESSE DO ACNUR em:

www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/;

TERMINOLOGIA RELATIVA AO DIREITO DE ASILO em:
<http://www.refugiados.net/cidadevirtual/legislacao/leis/terminologia.html>;

UNHCR HANDBOOK FOR THE PROTECTION OF WOMEN AND GIRLS em:
www.unhcr.org/protection/women/47cfa9fe2/unhcr-handbook-protection-women-girls-first-edition-complete-publication.html?query=women;

WOMEN ON THE RUN em:

www.unhcr.org/publications/operations/5630f24c6/women-run.html;

65 MILHÕES: NUNCA HOUVE TANTOS REFUGIADOS NO MUNDO em:

<http://expresso.sapo.pt/internacional/2016-06-20-65-milhoes-nunca-houve-tantos-refugiados-no-mundo>.