

A SUCESSÃO DE ESTADOS E O SEU IMPACTO NO ÂMBITO DA NACIONALIDADE: EM ESPECIAL, A PROBLEMÁTICA DA APATRIDIA*

RITA SINEIRO ANDRADE AROSO DUARTE**

SUMÁRIO: Introdução; 1. Sucessão de Estados; 1.1. Noção; 1.2. Categorias de sucessão de Estados; 1.3. Regime jurídico; 2. Nacionalidade; 2.1. Noção; 2.2. Atribuição da nacionalidade; 2.3. Perda da nacionalidade; 2.4. A problemática da apatridia; 3. O impacto da sucessão de Estados no âmbito da nacionalidade; 3.1. Regime jurídico; 3.2. Possíveis cenários; 3.3. O caso da Eslovénia: *The Erased*; 3.3.1. Desmembramento da ex-Jugoslávia; 3.3.2. *The Erased* (Caso *Kurić and Others v. Slovenia*); 3.3.3. Breve apreciação; 4. Perspetivas de evolução; Considerações finais.

RESUMO: Entrando no labirinto que é a sucessão de Estados, o presente artigo visa analisar e refletir sobre os problemas por ela suscitados ao nível da nacionalidade, dando especial relevância à (in)evitável problemática da apatridia. Após um breve estudo inicial do regime geral da sucessão de Estados, segue-se uma análise da atribuição e perda da nacionalidade enquanto direito humano, desenvolvendo com especial acuidade a complexa questão da apatridia. Em jeito de cruzamento das duas temáticas, o presente artigo debruça-se, de seguida, sobre o estudo das consequências da sucessão de Estados no plano da nacionalidade, alicerçado na análise dinâmica do caso *Kurić and Others v. Slovenia* do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, que assume contornos *sui generis*. O estudo desenvolvido desemboca na formulação de algumas propostas no sentido de reforçar o combate à apatridia e de colmatar as diversas lacunas do Direito da Sucessão de Estados em matéria de nacionalidade.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Internacional Público; sucessão de Estados; nacionalidade; apatridia; Direitos Humanos

ABSTRACT: Entering the maze of State succession, the present article aims to analyse and reflect on the problems raised by State succession at nationality level, giving

* Trabalho realizado no âmbito da unidade curricular de Direito Internacional Público do Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, sob a regência do Professor Doutor Francisco Ferreira de Almeida.

** Monitora na secção de Ciências Jurídico-Políticas e Mestranda em Direito Internacional Público e Europeu na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

special relevance to the (un)avoidable problem of statelessness. After a brief initial study of the general regime of State succession, there follows an analysis of the attribution and loss of nationality as a human right, with special emphasis on the complex issue of statelessness. By means of a cross-cutting approach to these two themes, this article then focuses on the study of the consequences of State succession in terms of nationality, based on the dynamic analysis of the European Court of Human Rights' case of *Kurić and Others v. Slovenia*, which presents *sui generis* contours. The carried-out study leads to the formulation of some proposals to strengthen the fight against statelessness and to fill the various gaps in the Law of State Succession regarding nationality.

KEYWORDS: Public International Law; State Succession; Nationality; Statelessness; Human Rights.

INTRODUÇÃO

“There is no reason why persons who had the nationality of the predecessor State should suddenly be left without any nationality following State succession.”

Relatório Explicativo do Conselho da Europa¹

A sucessão de Estados é um dos problemas mais complexos e importantes do Direito Internacional, atendendo à incongruência da prática internacional e à panóplia de questões que suscita, e traduz-se na substituição de um Estado (predecessor) por outro (Estado sucessor) num determinado território. O problema da sucessão de Estados, que atingiu o seu máximo relevo no séc. XX e captou o interesse da doutrina e da jurisprudência, consiste em averiguar se e em que medida o Estado sucessor sucede ao Estado predecessor.

A mudança de soberania em certo território levanta múltiplas questões assaz problemáticas em diversos domínios, nomeadamente o da nacionalidade das pessoas físicas que eram nacionais do Estado predecessor.

Atendendo à importância do estatuto da nacionalidade, o “direito a ter direitos”, e ao direito à nacionalidade consagrado no artigo 15.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, importa indagar: os nacionais do Estado predecessor tornam-se automaticamente nacionais do Estado sucessor? Poder-se-á falar num dever de atribuição de nacionalidade sempre que tal for necessário para evitar a apatridia?

O presente estudo tem como ponto de partida a análise dos traços gerais do problema da sucessão de Estados e dos diversos desafios que origina. De seguida, serão tecidas algumas considerações gerais acerca da aquisição e perda da nacionalidade, enfatizando predominantemente a problemática da apatridia e do princípio consuetudinário de que esta deve ser evitada. Partindo do estudo relativamente breve destes dois domínios, o presente artigo tem como escopo primordial realizar uma análise profícua do impacto que a sucessão de Estados pode ter no plano da nacionalidade das pessoas

¹ “Explanatory Report of the Convention on the avoidance of statelessness in relation to State succession” in *Council of Europe Treaty Series*, N.º 200, disponível em http://www.worldlii.org/int/other/treaties/COETSER/2006/1.html?fbclid=IwAR3UH_Ok5azOnkR2b-VksaE90YnKM1yfu3CBqNCBvRQNZ6NwmbLYH4y0bPA.

físicas que eram nacionais do Estado predecessor, explorando detidamente os casos em que dela decorre a apatridia.

1. SUCESSÃO DE ESTADOS

1.1. NOÇÃO

A sucessão de Estados é tradicionalmente definida como “a substituição de um Estado por outro na responsabilidade pelas relações internacionais de um território”. Tal noção relativamente neutra consta do artigo 2.º, n.º 1, al. b), da Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em matéria de Tratados de 1978² e do artigo 2.º, n.º 1, al. b), da Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em matéria de Propriedade, Arquivos e Dívidas de Estado de 1983³, tendo sido adotada pela doutrina. No mesmo sentido, Ian Brownlie afirma que: “*State succession arises when there is a definitive replacement of one state by another in respect of sovereignty over a given territory in conformity with international law*”.⁴

Uma vez que acarreta a substituição de um Estado (predecessor) por outro (Estado sucessor), com ou sem a extinção do primeiro, num determinado território, facilmente se conclui que a sucessão de Estados se encontra intrinsecamente ligada aos elementos constitutivos do Estado.⁵ Como bem nota Francisco Ferreira de Almeida⁶, a sucessão de Estados decorre de modificações territoriais (definitivas) do Estado predecessor (ou *de cujus*). Apesar de

2 “Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em matéria de Tratados” de 1978, disponível em http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/38_-_convencao_de_viena_sobre_sucessao_de_estados_em_materia_de_t.pdf.

3 “Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em matéria de Bens, Arquivos e Dívidas do Estado” de 1983, disponível em http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/38_-_convencao_de_viena_sobre_sucessao_de_estados_em_materia_de_t.pdf.

4 Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 6.ª ed., (Oxford: Oxford University Press, 2003), 621.

5 “(...) *il existe nécessairement une relation entre les éléments constitutifs de l'État, dont dépend l'existence de l'État nouveau, et la succession d'États*”. Nguyen Quoc Dinh, Alain Pellet e Patrick Daillier, *Droit International Public*, 7.ª ed., (Paris: LGDJ, 2002), 539.

6 Francisco António de M. L. Ferreira de Almeida, *Direito Internacional Público*, 2.ª ed., (Coimbra: Coimbra Editora, 2003), 246.

estar inevitavelmente associada à alteração profunda do elemento território uma transformação parcial da composição da população⁷, uma mutação completa deste elemento afigura-se irrealista.

E no que concerne ao governo? Uma mudança de governo no seio de um Estado pode dar lugar à sucessão de Estados? A resposta é seguramente negativa tendo em conta o princípio da continuidade. Em observância do princípio da não ingerência nos assuntos internos de outros Estados e da soberania estadual, o Estado mantém a sua personalidade jurídica internacional, continuando vinculado aos respetivos compromissos internacionais, independentemente da mudança de governo.⁸

Importa sublinhar que alguns autores consideram o termo “sucessão” ambíguo e até ilusório por apelar à noção de Direito Civil.⁹ De facto, estando em causa interesses completamente distintos e tendo em conta diversos princípios de Direito Internacional, a sucessão de Estados não se confunde, de modo algum, com a sucessão à luz do direito interno, atendendo às respetivas consequências jurídicas.¹⁰ A sucessão “privada” é presidida por uma ideia de continuidade, visto que o herdeiro encabeça a posição jurídica do *de cuius*. Por outro lado, na sucessão de Estados decorre do princípio da soberania estadual uma ideia de rutura. Como sublinha Francisco Ferreira de Almeida, embora tornem inapropriada a extremista doutrina da tábua rasa, os elementos de continuidade que devem ser considerados não sustentam a conceção do Estado sucessor enquanto continuador do Estado predecessor.¹¹

A sucessão de Estados, intimamente ligada ao instituto do reconhecimento de Estados, assumiu particular relevo no séc. XX, aquando do

7 Quoc Dinh, Pellet e Daillier, *Droit International Public*, 539.

8 Ferreira de Almeida, *Direito Internacional Público*, 245; Quoc Dinh, Pellet e Daillier, *Droit International Public*, 539; Jónatas Machado, *Direito Internacional*, 5.ª ed., (Coimbra: Gestlegal, 2019), 262; Jorge Miranda, *Curso de Direito Internacional Público*, 6.ª ed., (Lisboa: Princípa, 2016), 253; Fausto de Quadros e André Gonçalves Pereira, *Manual de Direito Internacional Público*, 3.ª ed. (reimpressão), (Coimbra: Almedina, 2015), 336; e Malcolm N. Shaw, *International Law*, 5.ª ed., (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 862.

9 Ver Fausto de Quadros e Gonçalves Pereira, *Manual de Direito...*, 336; Shaw, *International Law*, 864.

10 Ferreira de Almeida, *Direito Internacional Público*, 246; Quoc Dinh, Pellet e Daillier, *Droit International Public*, 540; Fausto de Quadros e Gonçalves Pereira, *Manual de Direito...*, 336; e Shaw, *International Law*, 862.

11 Ferreira de Almeida, *Direito Internacional Público*, 246.

movimento de descolonização dos anos 60 e 70 e, mais recentemente, na década de 90 marcada pela reunificação da Alemanha, a dissolução da ex-URSS e da ex-Tchecoslováquia e o desmembramento da ex-Iugoslávia.

Atendendo à importância e atualidade desta problemática, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas promoveu a codificação do Direito Internacional (de natureza consuetudinária) atinente à sucessão de Estados, tendo sido concluídas as referidas Convenções de Viena em 1978 e 1983.¹² Note-se, porém, que alguns autores sustentam que tal codificação é insuficiente e sublinham a importância fulcral do direito consuetudinário.¹³

1.2. CATEGORIAS DE SUCESSÃO DE ESTADOS

A noção geral de sucessão de Estados anteriormente apresentada cobre uma pluralidade de situações diversas conduzindo, por conseguinte, a diferentes soluções. No que concerne à tipologia dos fenómenos de sucessão de Estados, as Convenções de Viena supramencionadas decompõem cinco categorias.

A Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em matéria de Tratados de 1978 faz menção, no artigo 15.º, à sucessão relativa a uma parte do território que ocorre quando uma parte do território de um Estado passa a ser parte do território de outro. Exemplo disso é o caso da Alsácia-Lorena, inicialmente parte da Alemanha, que passou a ser parte da França em 1945.

Em segundo lugar, o artigo 2.º, n.º 1, al. f) prevê a categoria dos Estados sucessores de recente independência, i.e. “um Estado sucessor cujo território, imediatamente antes da data da sucessão de Estados, era um território dependente de cujas relações internacionais era responsável o Estado predecessor”.

12 Registe-se que apenas a primeira Convenção entrou em vigor.

13 “Even if both conventions on State succession were in force and ratified or adhered to by numerous States, the conventions would not be obligatory for new States as new subjects of international law”. Rein Müllerson, “The continuity and succession of states by reference to the former USSR and Yugoslavia”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 42, n.º 3, (1993), 474. Neste sentido, pode ver-se também: Eduardo Correia Baptista, *Direito Internacional Público – Vol. II*, (Lisboa: AAFDL, 2015), 98, e Jeffrey L. Blackman, “State Successions and Statelessness: The Emerging Right to an Effective Nationality under International Law”, *Michigan Journal of International Law*, Vol. 19, n.º 4, (1998), 1142.

Esta categoria está associada aos processos de descolonização, *v.g.*, do Timor-Leste em 2002.¹⁴

Em terceiro lugar, a unificação, prevista no artigo 31.º, tem lugar “quando dois ou mais Estados se un(e)m e form(a)m desse modo um Estado sucessor”. São exemplos de unificação a unificação do Iémen em 1990 e a reunificação da Alemanha no mesmo ano.

O artigo 34.º prevê a quarta categoria, a separação, sempre que “uma parte ou partes do território de um Estado se separarem para formar um ou vários Estados, continue ou não a existir Estado predecessor”.¹⁵

Por fim, a dissolução, categoria acolhida na Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em matéria de Propriedade, Arquivos e Dívidas de Estado de 1983, implica a extinção do Estado predecessor seguida da formação de dois ou mais novos Estados. É este o caso do desmembramento da ex-URSS e da ex-Checoslováquia.

Importa ainda referir os casos de reversão em que o Estado predecessor recupera o território no qual havia sido substituído pelo Estado sucessor, tornando-se sucessor deste.¹⁶

1.3. REGIME JURÍDICO

Tendo em conta a definição de sucessão de Estados como uma substituição definitiva de um Estado por outro, afigura-se pertinente indagar: quais são os direitos e obrigações que o Direito Internacional atribui e impõe ao Estado sucessor? É este o problema central da sucessão de Estados.

Ora, não parece existir uma resposta unívoca para esta questão. De facto, não se pode afirmar a existência de um regime jurídico uniforme e coerente

14 Em bom rigor, os Estados sucessores de recente independência resultam de um fenómeno de separação com contornos *sui generis* que justificam a sua autonomização daquela categoria (*v.g.*, o território objeto da sucessão é geograficamente separado da metrópole e a respetiva população é étnica e culturalmente distinta).

15 Importa notar que, atendendo à previsão da categoria da dissolução na Convenção de Viena de 1983 por via de uma interpretação atualista do artigo 34.º da Convenção de 1978, em bom rigor só haverá separação se o Estado predecessor continuar a existir.

16 Brownlie, *Principles of Public International Law*, 640, e Miranda, *Curso de Direito Internacional Público*, 256.

da sucessão de Estados dado que a prática internacional se tem mostrado incongruente e instável. Em bom rigor, o regime varia em função das circunstâncias, alicerçando-se em soluções meramente casuísticas.

Em certos casos, os problemas decorrentes da sucessão são regulados por convenções celebradas entre o Estado predecessor e o Estado sucessor. Apesar de ser ideal, esta prática é rara (atendendo ao contexto tendencialmente conflituoso da sucessão de Estados) ou limitada a matérias bastante específicas. Na maioria dos casos, o Estado sucessor define arbitrariamente e unilateralmente, por via de legislação interna ou decisões políticas, os termos em que sucede ao Estado anterior, muitas vezes em função de meras considerações de oportunidade.¹⁷

A temática assaz complexa da sucessão de Estados suscita problemas em três domínios: ao nível das relações entre o Estado sucessor e a ordem jurídica internacional, das relações entre o Estado sucessor e o Estado predecessor, e das relações entre o Estado sucessor e os particulares.¹⁸

Em relação à ordem jurídica internacional colocam-se três questões: a da sucessão em matéria de tratados¹⁹, a da sucessão na qualidade de membro de organizações internacionais, e a da sucessão em matéria de responsabilidade internacional.

No âmbito das relações entre o Estado predecessor e o Estado sucessor colocam-se problemas quanto ao destino do sistema jurídico do Estado predecessor e à transmissão dos respetivos bens e dívidas (destacando-se, ainda, o destino dos arquivos).

No que toca às relações com os particulares inquire-se: o Estado sucessor está obrigado a respeitar os direitos patrimoniais adquiridos pelos particulares ao abrigo da lei do Estado predecessor?²⁰ Se sim, em que medida?

17 Quoc Dinh, Pellet e Daillier, *Droit International Public*, 541; Fausto de Quadros e Gonçalves Pereira, *Manual de Direito...*, 338 e Shaw, *International Law*, 862-863.

18 Para maior desenvolvimento em relação a cada domínio pode ver-se: Ferreira de Almeida, *Direito Internacional Público*, 248-257; Correia Baptista, *Direito Internacional Público*, 133-160; Brownlie, *Principles of Public International Law*, 623-637; Quoc Dinh, Pellet e Daillier, *Droit International Public*, 542-557, e Fausto de Quadros e Gonçalves Pereira, *Manual de Direito...*, 338-369.

19 Neste âmbito, vale (exceto nos casos de unificação e separação) a regra da tábua rasa que comporta, porém, diversas exceções. Ver Ferreira de Almeida, *Direito Internacional Público*, 254-255.

20 Neste âmbito, destaca-se o princípio dos direitos adquiridos segundo o qual uma mudança de soberania não afetaria os direitos adquiridos pelos particulares sob a égide do ordenamento jurídico do Estado predecessor.

Em todos estes domínios é possível distinguir duas teorias radicais opostas. Como bem sublinha Rein Müllerson²¹, segundo a teoria da sucessão universal o conjunto de direitos e obrigações de que o Estado predecessor era titular transfere-se *ipso facto* para o Estado sucessor. Por outro lado, de acordo com a doutrina da “tábua rasa” (“*clean slate*”) ser-lhe-ia lícito ignorar as situações jurídicas preexistentes. Hodiernamente, a doutrina inclina-se para uma solução intermédia que concilia a soberania do Estado sucessor, por um lado, e os princípios da estabilidade, certeza e segurança no plano das relações internacionais, por outro.

Todavia, a questão dos “direitos públicos” vigentes na ordem jurídica do Estado predecessor não suscita dúvidas. As regras relativas à competência dos tribunais, regime da função pública, entre outros, e, em especial, as regras sobre nacionalidade, encontram-se intrinsecamente ligadas à soberania de cada Estado, não se transmitindo, em regra, para o Estado sucessor.²² É neste plano que se situa, destarte, o cerne do presente estudo: os efeitos da sucessão de Estados no âmbito da nacionalidade.

2. NACIONALIDADE

2.1. NOÇÃO

- “1. Todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade.
2. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade”.

Artigo 15.º da Declaração Universal dos
Direitos Humanos²³

21 Müllerson, “The continuity and succession,” 473-474.

22 Ferreira de Almeida, *Direito Internacional Público*, 250; Quoc Dinh, Pellet e Daillier, *Droit International Public*, 544, e Fausto de Quadros e Gonçalves Pereira, *Manual de Direito...*, 341.

23 “Declaração Universal dos Direitos Humanos”, disponível em <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

Nas palavras de Rui Moura Ramos, a nacionalidade reporta-se a um “vínculo jurídico (não natural ou factual) que liga o indivíduo a uma realidade política (e não puramente sociológica): o Estado”²⁴⁻²⁵. Hodiernamente exige-se ainda, como veremos de seguida, que tal vínculo seja efetivo.

A nacionalidade, enquanto estatuto, é muitas vezes definida como “o direito a ter direitos” (“*the right to have rights*”²⁶). No plano nacional, a nacionalidade é condição prévia para gozar e exercer direitos civis e políticos (nomeadamente os denominados direitos de cidadania, *v.g.*, direito de eleger e ser eleito). No plano internacional, a nacionalidade é a *conditio sine qua non* para o exercício da maioria dos direitos de que o indivíduo é titular à luz do Direito Internacional (*v.g.*, proteção diplomática).²⁷

2.2. ATRIBUIÇÃO DA NACIONALIDADE

Apesar da notável evolução nas últimas décadas, a regulamentação da nacionalidade é indubitavelmente da competência exclusiva de cada Estado.²⁸ Neste sentido, o artigo 1.º da Convenção sobre Certas Questões relativas a Conflitos de Leis de Nacionalidade de 1930²⁹ estipula que “(*i*) *t is for each State to determine under its own laws who are its nationals*” ao

24 Rui Manuel Moura Ramos, “Nacionalidade, plurinacionalidade e supranacionalidade na União Europeia e na comunidade dos países de língua portuguesa”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Volume Comemorativo - 75 anos (2003), 691-692.

25 O artigo 2.º, al. a), da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade consagra uma definição idêntica.

26 Pode ver-se: Erika B. Schlager, “The Right to Have Rights: Citizenship in Newly Independent OSCE Countries”, *Helsinki Monitor*, Vol. 8, n.º 1 (1997): 19.

27 Blackman, “State Successions,” 1150.

28 Correia Baptista, *Direito Internacional Público*, 224; Blackman, “State Successions,” 1151; Quoc Dinh, Pellet e Daillier, *Droit International Public*, 543; Ineta Ziemele, “State succession and issues of nationality and statelessness”, Alice Edwards e Laura van Waas (coord.), *Nationality and Statelessness under International Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 224, e Antonio Marín López, “Sucesión de Estados y cambio de nacionalidad. Las transformaciones territoriales en Europa en los años noventa”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, N.º 18 (2002): 169.

29 “Convenção sobre Certas Questões relativas a Conflitos de Leis de Nacionalidade da Sociedade das Nações de 1930”, disponível em https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/Convention%20on%20certain%20questions%20relating%20to%20the%20conflict%20of%20nationality%20laws%20FULL%20TEXT_0.pdf.

que o artigo 2.º acrescenta “(a)ny question as to whether a person possesses the nationality of a particular State shall be determined in accordance with the law of that State”.

Durante muito tempo considerava-se que os Estados podiam determinar com liberdade absoluta quem goza da sua nacionalidade. Porém, tendo em conta a repercussão dos atos atinentes à nacionalidade no plano internacional, surgiu paulatinamente a convicção de que tal discricionariedade estadual não era ilimitada: o Direito Internacional impõe limites significativos à determinação da nacionalidade por parte dos Estados.³⁰ Consta do preâmbulo do Projeto da CDI sobre a Nacionalidade de Pessoas Físicas no âmbito da Sucessão de Estados que “a nacionalidade é regulada essencialmente pelo direito interno dentro dos limites estabelecidos pelo Direito Internacional”. Para esta limitação da soberania estadual contribuíram significativamente as Convenções que desempenharam um papel central na codificação do Direito Internacional em matéria de nacionalidade, nomeadamente a já referida Convenção sobre Certas Questões relativas a Conflitos de Leis de Nacionalidade de 1930 e a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade (CEN) de 1997³¹, assim como a ascensão do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Na esteira de Eduardo Correia Baptista³², o Direito Internacional limita a determinação da nacionalidade pelos Estados negativa e positivamente.

Segundo o Autor, o limite negativo traduz-se no facto de a eficácia internacional da atribuição do estatuto em apreço depender da existência de uma ligação efetiva entre o indivíduo e o Estado.³³ O princípio da conexão efetiva é amplamente acolhido na doutrina e na jurisprudência³⁴ e concretiza-se por via dos critérios que presidem à maioria das leis de nacionalidade dos

30 O Acórdão do Tribunal Permanente de Justiça Internacional no caso *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco* revelou-se fulcral para tal evolução. O TPJI sublinhou a possibilidade de o desenvolvimento do Direito Internacional acarretar a crescente imposição de restrições à discricionariedade dos Estados em matéria de nacionalidade. Blackman, “State Successions,” 1153.

31 “Convenção Europeia sobre a Nacionalidade” de 1997, disponível em https://gddc.ministerio-publico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_europeia_nacionalidade.pdf.

32 Correia Baptista, *Direito Internacional Público*, 225.

33 *Ibidem*.

34 E está consagrado no artigo 5.º da Convenção de 1930 e no artigo 7.º, n.º 1, al. e), da CEN.

Estados: o do local de nascimento (*ius soli*), o da filiação (*ius sanguinis*) e o da residência habitual.

A origem do requisito da conexão efetiva reporta-se ao caso *Nottebohm* do Tribunal Internacional de Justiça que definiu “nacionalidade” enquanto “*a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties*”. Tendo o Liechtenstein demandado a Guatemala por eventual responsabilidade internacional em relação a Nottebohm, questionava-se até que ponto o Liechtenstein, tendo-lhe atribuído a sua nacionalidade, podia intentar uma ação por via de proteção diplomática. No caso *sub judice*, o Tribunal entendeu que a naturalização não era oponível à Guatemala na medida em que não existia uma ligação efetiva entre Nottebohm e o Liechtenstein.³⁵

Por outro lado, o limite positivo à discricionariedade dos Estados na determinação da nacionalidade traduz-se, nas palavras de Eduardo Correia Baptista³⁶, no “dever [embora não completamente abrangente (...)] de conceder a cidadania a indivíduos com ligações estreitas à comunidade e (n)a, desde logo, proibição de denegação discriminatória ou, em geral, arbitrária da cidadania”. Atendendo à tendencial proibição de situações de apatridia imposta pelo Direito Internacional³⁷⁻³⁸, impende sobre o Estado que apresenta a ligação mais estreita com o indivíduo o dever de lhe conceder a sua nacionalidade (salvo algumas exceções).³⁹

Esta obrigação é a contraface de um direito individual internacional de importância fulcral: o direito à nacionalidade, consagrado no supracitado

35 Para maior desenvolvimento, ver Kim Rubenstein e Niamh Lenagh-Maguire, “More or less secure? Nationality questions, deportation and dual nationality”, Alice Edwards e Laura van Waas (coord.), *Nationality and Statelessness under International Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 266-267.

36 Correia Baptista, *Direito Internacional Público*, 226.

37 Consta do Relatório Explicativo da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade que “(t)he obligation to avoid statelessness has become part of customary international law”.

38 V. *infra*, 188-191.

39 Eduardo Correia Baptista enumera múltiplas situações em que o Estado fica obrigado a atribuir a sua nacionalidade a um indivíduo. Em alguns casos a existência de tal dever é evidente (*v.g.*, nos casos de coincidência perfeita entre os critérios *ius soli* e *ius sanguinis*), enquanto noutros casos valem normas costumeiras ainda emergentes. Correia Baptista, *Direito Internacional Público*, 228-233.

artigo 15.º, n.º 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Eduardo Correia Baptista sublinha que o direito à nacionalidade, tal como, em geral, todas as normas atinentes aos direitos humanos, “faz parte do *Ius Cogens* Internacional”.⁴⁰

Afigura-se interessante transpor tais considerações gerais para a nossa realidade: em que termos é atribuída a nacionalidade portuguesa? A Lei da Nacionalidade portuguesa (Lei n.º 37/81 de 3 de outubro)⁴¹, recentemente alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro, consagra aquele que é considerado um dos regimes de nacionalidade mais liberais da União Europeia. O artigo 1.º regula a nacionalidade originária com base no critério *ius sanguinis* (als. a) a d)) e *ius soli* (als. e) a g)). As alíneas f) (alterada em 2020) e g) visam a redução dos casos de apatridia. A Lei da Nacionalidade regula também a aquisição de nacionalidade derivada, nomeadamente por via de casamento ou união de facto (artigo 3.º) e de naturalização (artigo 6.º). Note-se, ainda, que o referido princípio da conexão efetiva e genuína está consagrado no artigo 9.º, n.º 1, al. a), que prevê como fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade “a inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional”.

2.3. PERDA DA NACIONALIDADE

Importa questionar: a liberdade estadual sofre restrições por parte do Direito Internacional quanto à perda da nacionalidade, tal como em relação à respetiva atribuição? A resposta é indubitavelmente afirmativa.

O direito fundamental à nacionalidade implica a proibição da privação arbitrária da nacionalidade, consagrada no supracitado artigo 15.º, n.º 2, da Declaração Universal dos Direitos Humanos.⁴² Como sublinha Rui Moura

⁴⁰ *Ibidem*, 227.

⁴¹ Lei da Nacionalidade portuguesa (Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro), disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=614&tabela=leis.

⁴² Rui Moura Ramos analisa a discussão doutrinária que gravitava em torno da questão: a proibição da desnacionalização (pelo menos “arbitrária”) impõe-se aos Estados? Alguns autores consid-

Ramos⁴³, se inicialmente tal proibição se fundava no interesse da comunidade internacional, para a qual seria insustentável a existência de numerosos grupos de apátridas⁴⁴, mais tarde, à medida que o indivíduo ganhava relevância enquanto sujeito de Direito Internacional, tal proibição passou a assentar na necessidade de salvaguardar os direitos das pessoas. Nas palavras do Autor: “São assim estas, e os seus interesses e direitos, que constituem os limites perante os quais deve ceder a liberdade dos Estados na regulamentação da nacionalidade”.⁴⁵

Atualmente, o Direito Internacional impõe cada vez mais restrições à privação da nacionalidade por parte dos Estados em conformidade com o referido princípio consuetudinário de que a apatridia deve ser evitada. Por via de regra, as leis de nacionalidade dos Estados enunciam fundamentos exaustivos para tal privação. Além da renúncia pelo próprio indivíduo, dependente da aquisição de outra cidadania ao abrigo do artigo 8.º, n.º 1, da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, apenas a prática de um facto culposo por parte do indivíduo se afigura como fundamento aceitável da desnacionalização.⁴⁶ Exemplo disso são, desde logo, os casos em que a nacionalidade tenha sido obtida por declaração falsa ou fraude. Além disso, os artigos 7.º da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade e 7.º e 8.º da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961⁴⁷ preveem como fundamento da

eravam que tal proibição não constituía uma regra de direito vinculativa para os Estados. Outros, porém, sustentavam que a Declaração conduz o intérprete na interpretação das leis, levando-o a concluir pela circunscrição da privação da nacionalidade a casos muito restritos e com base em motivos legítimos. Rui Manuel Moura Ramos, “Nacionalidade e descolonização: algumas reflexões a propósito do decreto-lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho”, *Separata de Revista de Direito e Economia*, N.º 1 (1976): 338-339.

43 *Ibidem*, 336-337.

44 Um episódio ilustrativo das consequências nefastas da desnacionalização é o da URSS em 1921. O Governo Soviético determinou a perda da nacionalidade russa por parte de todos os cidadãos que haviam emigrado na sequência da revolução de 1917, o que deu origem a enormes massas de pessoas apátridas e gerou uma significativa reação doutrinal contra tais decretos de desnacionalização. *Ibidem*, 336.

45 *Ibidem*, 338.

46 Correia Baptista, *Direito Internacional Público*, 238.

47 “Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia” de 1961, disponível em https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_para_a_Reducacao_dos_Casos_de_Apatridia_de_1961.pdf.

privação da nacionalidade a adoção de condutas que prejudiquem seriamente os interesses vitais do Estado⁴⁸.

Mas, afinal, em que se traduz a arbitrariedade da privação de nacionalidade? Desde logo, nos termos do artigo 9.º da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, a privação é arbitrária quando fundada em motivos discriminatórios (*v.g.*, em razão da etnia ou religião), tendo em conta o princípio da não discriminação. Além disso, importa, aqui, analisar uma questão assaz problemática: a privação da nacionalidade da qual resulta uma situação de apatridia é, em qualquer circunstância, arbitrária? Ou pode justificar-se em certos casos?

Nas palavras de Jorunn Brandvoll: “*Considering the great human cost of statelessness, however, there is reason to argue that deprivation of nationality should only be exceptionally applied when the result is statelessness*”.⁴⁹ Porém, mesmo nos casos excecionais em que o Estado pode determinar a privação da nacionalidade da qual decorre a apatridia, exaustivamente previstos nas duas Convenções supramencionadas, impõe-se o princípio da proporcionalidade. Este princípio reporta-se ao célebre caso *Rottman* do Tribunal de Justiça, no qual a Alemanha revogou a naturalização de Janko Rottman com base em fraude do indivíduo, o que resultou não só na perda da cidadania da União como também numa situação de apatridia. No caso em apreço, o Tribunal de Justiça concluiu que é necessário ponderar, por um lado, a gravidade da ofensa e, por outro, as consequências devastadoras da apatridia.⁵⁰

Em suma, a privação da nacionalidade que gera uma situação de apatridia é considerada arbitrária, e está, portanto, proibida, exceto quando serve um propósito legítimo e obedece ao princípio da proporcionalidade.

48 Note-se que as referidas Convenções preveem outros fundamentos da privação da nacionalidade como a prestação voluntária de serviço numa força militar estrangeira. Uma categoria que não está expressamente prevista nas Convenções como fundamento, mas que tem justificado tal privação, é a prática de atos terroristas que pode ser enquadrada nas alíneas atinentes a condutas que põem gravemente em causa os interesses vitais do Estado.

49 Jorunn Brandvoll, “Deprivation of nationality - Limitations on rendering persons stateless under international law”, Alice Edwards e Laura van Waas (coord.), *Nationality and Statelessness under International Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 216.

50 Para maior desenvolvimento sobre este caso do TJ, ver Brandvoll, “Deprivation of nationality,” 204-205.

Por fim, em que termos pode um cidadão português ser privado da respetiva nacionalidade? Em observância da proibição da privação arbitrária da nacionalidade, o artigo 26.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa determina que: “A privação da cidadania e as restrições à capacidade civil só podem efetuar-se nos casos e termos previstos na lei, não podendo ter como fundamento motivos políticos.” Destarte, a par da tendência global, a Lei da Nacionalidade portuguesa prevê e regula dois modos de perda da nacionalidade: a renúncia, sob condição de posse ou aquisição da nacionalidade de outro Estado, prevista no artigo 8.º, e a falsidade de documentos e declarações à luz do artigo 12.º-A.

2.4. A PROBLEMÁTICA DA APATRIDIA

“Sinto que sou ninguém e nem sequer sei por que vivo.
Como apátrida, você está sempre rodeada por um sentimento de desprezo.”
Lara, antiga apátrida⁵¹

Quer o dever de conceder a nacionalidade⁵², decorrente do primacial direito à nacionalidade, quer a proibição da privação arbitrária da nacionalidade⁵³ têm como objetivo primordial evitar as situações de apatridia. Em que consiste a apatridia? Qual a *ratio* da preocupação em reduzir o número de pessoas apátridas?

Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas⁵⁴ “entende-se por ‘apátrida’ a pessoa que nenhum Estado considera como seu nacional por efeito da lei”.⁵⁵ O presente conceito, que cobre uma

51 “Nacionalidade e Apatridia: Manual para parlamentares”, N.º 22, da ACNUR, 5, disponível em <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=553f52ff4>.

52 V. *supra*, 182-185.

53 V. *supra*, 185-188.

54 “Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas” de 1954, disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2012/08/15200/0413204148.pdf>.

55 Esta definição corresponde à “apatridia *de jure*” que a doutrina contrapõe à “apatridia *de facto*”. São apátridas *de facto* as pessoas que, apesar de serem formalmente nacionais de um Estado, se veem por ele privadas dos seus direitos civis e políticos. Exemplo disso são os refugiados que mantêm a sua nacionalidade, beneficiando de um regime diverso, regulado pela Convenção de Genebra de 1951. Para maior desenvolvimento pode ver-se: Emmanuel Decaux, “L’apatridie”, *Revue Pouvoirs*, N.º 160

realidade extremamente complexa, abrange, nomeadamente, os casos de indivíduos que foram privados da sua nacionalidade (*v.g.*, os judeus desnacionalizados pela Alemanha na década de 1930), assim como indivíduos desprovidos de nacionalidade à nascença (*v.g.*, as crianças “Bidoon” nos Emirados Árabes Unidos).⁵⁶

Ora, tendo em conta o papel fundamental do estatuto da nacionalidade, as implicações da apatridia são incomensuráveis e devastadoras. Como enfatiza Matthew J. Gibney: “*The key consequence of statelessness is the loss of the very right to have rights*”⁵⁷, sendo a vida de cada apátrida marcada por tal perda ou privação.

Os indivíduos apátridas veem-se impedidos de exercer os direitos elementares de que gozam os nacionais de um certo Estado. Desde logo, a dificuldade em obter documentos de identificação pessoal condiciona o gozo de diversos direitos e prejudica gravemente a participação cívica e política. Tais dificuldades têm reflexo na vida quotidiana das pessoas apátridas: os apátridas poderão ver-se impossibilitados, *v.g.*, de possuir, registar ou herdar bens, de obter o assento de nascimento de um filho ou de contrair casamento. Além disso, os indivíduos apátridas defrontam-se frequentemente com obstáculos no acesso à saúde, à educação e ao mercado de trabalho e a viajar para o estrangeiro.

Facilmente se afere que a apatridia se repercute de modo significativo na proteção dos direitos humanos.⁵⁸ O Direito Internacional dos Direitos Humanos é pretensamente aplicável a todos os indivíduos, dado que qualquer ato discriminatório fundado na ausência de nacionalidade é proibido à luz dos princípios da igualdade e da não discriminação e atendendo ao papel

(2017): 73; Matthew J. Gibney, “Statelessness and citizenship in ethical and political perspective”, Alice Edwards e Laura van Waas (coord.), *Nationality and Statelessness under International Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 47-48, e Sophie Nonnenmacher e Ryszard Cholewinski, “The nexus between statelessness and migration”, Alice Edwards e Laura van Waas (coord.), *Nationality and Statelessness under International Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 248.

56 Gibney, “Statelessness and citizenship,” 46.

57 *Ibidem*, 52.

58 Por exemplo, por vezes as pessoas apátridas são detidas por períodos prolongados, quer por não lograrem provar a sua identidade e origem quer por serem consideradas imigrantes em situação irregular.

fulcral de diversas organizações internacionais.⁵⁹ Porém, na prática, o regime da proteção dos direitos humanos opera com base no vínculo entre o Estado e o indivíduo decorrente do estatuto da nacionalidade.⁶⁰

Tendo todas estas consequências nocivas em consideração, resulta claro que os indivíduos apátridas formam um dos grupos mais marginalizados do mundo. Uma vez que provoca severa exclusão social, casos há em que a apatridia se torna causa de deslocamentos forçados, relevando, assim, a ligação entre a apatridia e a migração.⁶¹

Quais são as possíveis causas da apatridia? A apatridia pode ser causada por um conjunto de fatores, que aparecem agrupados em três categorias principais no último Relatório de Mapeamento da Apatridia em Portugal do ACNUR realizado em 2018. Em primeiro lugar, a apatridia pode resultar de lacunas ou conflitos entre leis de nacionalidade ou práticas administrativas.⁶² Além disso, a apatridia pode decorrer da dissolução e separação de Estados (cerne do presente estudo) ou da transferência de territórios entre Estados. Por fim, a apatridia pode fundar-se em motivos discriminatórios, com base no género, etnia e/ou raça, sendo esta a causa mais frequente de tal situação tão problemática. Exemplo disso é a discriminação de que é alvo a população Rohingya no Mianmar e a discriminação em razão do género em diversos Estados do Norte de África, da África subsariana e do Médio Oriente.

Quanto ao regime previsto para a apatridia, convém notar que somente na década de 1950 foi definido pelo Direito Internacional um verdadeiro estatuto de apátrida, distinto do estatuto de refugiado regulado pela Convenção de Genebra de 1951.⁶³ Como nota Laura van Waas, as Nações Unidas delinearão dois objetivos primordiais orientadores da abordagem do Direito

59 Destacando-se, aqui, o papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

60 Estas conclusões constam do último Relatório de Mapeamento da Apatridia em Portugal do ACNUR, realizado em 2018, disponível em <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5bea97fb4>.

61 Para maior desenvolvimento, ver Nonnenmacher e Cholewinski, “The nexus,” 249 e ss.

62 Pode suceder, por exemplo, que uma criança nasça no território de um país que privilegia o critério *ius sanguinis* e seja filha de nacionais de outro Estado que privilegia o princípio *ius soli*. Neste caso de conflito negativo de leis de nacionalidade, se nenhuma delas dispuser de outras normas que atribuam nacionalidade àquela criança, a mesma nascerá apátrida.

63 Decaux, “L’apatridie”, 73.

Internacional: proteger as pessoas que já se encontravam em situação de apatridia e evitar o surgimento de novos casos.⁶⁴ Orientados por tais objetivos, foram adotados dois instrumentos internacionais: a Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas de 1954 e a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, que consubstanciam, no seu conjunto, a resposta da comunidade internacional ao fenómeno da apatridia.

A primeira respeita à proteção dos apátridas, atribuindo-lhes um conjunto mínimo de direitos. Por sua vez, a Convenção de 1961 visa conter a emergência de novas situações de apatridia. Nesse sentido, o artigo 1.º, n.º 1, prevê que “(t)odo Estado Contratante concederá a sua nacionalidade a uma pessoa nascida no seu território e que de outro modo seria apátrida”, podendo sujeitar tal concessão a certas condições nos termos do n.º 2. Por outro lado, como já foi referido, o artigo 8.º proíbe os Estados de privar da sua nacionalidade uma pessoa que se tornaria apátrida, prevendo porém inúmeras exceções.⁶⁵

Embora inicialmente não tenham beneficiado de uma adesão significativa, as Convenções de 1954 e 1961 contaram com um número de ratificações sem precedentes em 2012 e hoje em dia são amplamente acolhidas.⁶⁶

Destaca-se, pela sua importância, o papel que o ACNUR desempenha na identificação dos casos de apatridia, no auxílio dos indivíduos apátridas assim como no aconselhamento dos governos no sentido de evitar a apatridia.⁶⁷ De acordo com o relatório do ACNUR, em 2019 cerca de 3,9 milhões de pessoas eram apátridas.⁶⁸

64 Laura van Waas, “The UN statelessness conventions” in Alice Edwards e Laura van Waas (coord.), *Nationality and Statelessness under International Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 64.

65 Note-se que muitos outros instrumentos internacionais têm relevo para o presente estudo, nomeadamente o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e a CEN, cujo artigo 4.º, al. b), prevê que “(a) apatridia deverá ser evitada”.

66 Entre os múltiplos novos ratificantes em 2012 está Portugal, cujas normas internas refletem o teor das disposições das duas Convenções (v.g., o artigo 1.º, n.º 1, als. f) e g) da Lei da Nacionalidade portuguesa).

67 Relativamente à importância dos procedimentos de determinação da apatridia v. Gábor Gyulai, “The determination of statelessness and the establishment of a statelessness-specific protection regime”, Alice Edwards e Laura van Waas (coord.), *Nationality and Statelessness under International Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 116 e ss.

68 Disponível em <https://www.unhcr.org/blogs/better-statistics-to-help-end-statelessness/>. Porém, a ACNUR observa que, por falta de colaboração de inúmeros Estados, o número real é muito superior, apontando para os 10 milhões de apátridas.

3. O IMPACTO DA SUCESSÃO DE ESTADOS NO ÂMBITO DA NACIONALIDADE

São múltiplos os problemas que resultam da sucessão de Estados ao nível da nacionalidade das pessoas físicas. Importa, destarte, indagar: quais são os critérios com base nos quais o Estado sucessor deve determinar os seus nacionais? Há uma mudança automática de nacionalidade? Impende sobre o Estado sucessor um dever de atribuir a sua nacionalidade?

3.1. REGIME JURÍDICO

O impacto da sucessão de Estados no âmbito da nacionalidade, considerado um dos problemas mais complexos da sucessão de Estados, não foi regulado pelas Convenções de Viena sobre a Sucessão de Estados de 1978 e 1983, tendo em conta a ausência de normas consuetudinárias nesta matéria e a instabilidade da prática internacional. Foram, porém, cruciais para o delineamento de um regime próprio os artigos 10.º da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961 e 18.º a 20.º da CEN relativos à sucessão de Estados.

Na década de 1990, os casos de sucessão de Estados que tiveram lugar na Europa suscitaram o interesse da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas em investigar a possibilidade de codificar o impacto que a sucessão de Estados pode ter na nacionalidade das pessoas físicas, tendo adotado o Projeto de Artigos sobre a Nacionalidade das Pessoas Físicas em caso de Sucessão de Estados em 1999.⁶⁹⁻⁷⁰

69 Projeto de Artigos sobre a Nacionalidade das Pessoas Físicas em caso de Sucessão de Estados da CDI de 1999, disponível em https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/3_4_1999.pdf. Importa sublinhar que o Projeto foi precedido pela denominada Declaração de Veneza, adotada pelo Conselho da Europa em 1980.

70 Apesar de não pretender conduzir à conclusão de uma Convenção, na esteira de Nguyen Quoc Dinh, Alain Pellet e Patrick Daillier, tal Projeto contribui concomitantemente para a codificação e desenvolvimento do Direito Internacional na matéria em apreço e alcança um equilíbrio satisfatório entre as necessidades práticas ligadas à sucessão de Estados e as preocupações associadas à proteção de direitos humanos (Quoc Dinh, Pellet e Daillier, *Droit International Public*, 543.) Além disso, importa notar que, nos termos do artigo 3.º, não recaem no âmbito de aplicação do Projeto os casos de mudança ilegal de soberania.

Como foi referido supra, apesar de a regulamentação da nacionalidade ser uma prerrogativa dos Estados, considerou-se paulatinamente que o Direito Internacional limita tal determinação.⁷¹ Ora, o Projeto da CDI reflete notavelmente a transição de uma conceção tradicional, baseada na liberdade absoluta dos Estados, para uma conceção moderna conexas à proteção dos direitos humanos e consequente preocupação em reduzir os casos de apatridia.

A solução tradicional nesta matéria, com origem no direito britânico, era a de que todos os nacionais do Estado predecessor perdiam a nacionalidade deste e adquiriam a nacionalidade do Estado sucessor. Porém, tal conceção era demasiado simplista, descurando os diversos fatores que tornam particularmente complexa a determinação da nacionalidade das pessoas físicas na sequência de sucessão de Estados (*v.g.*, a proteção das minorias e dos menores).⁷²

Quais são, então, as soluções adotadas no Projeto? Como bem nota Eduardo Correia Baptista⁷³, são também aplicáveis à sucessão de Estados todas as regras anteriormente analisadas de atribuição da nacionalidade⁷⁴, sendo estas complementadas por algumas regras específicas. Desde logo, a atribuição da nacionalidade por parte do Estado sucessor deve assentar no princípio da conexão efetiva entre o indivíduo e o Estado⁷⁵, que se pode concretizar em diversos critérios: residência habitual, filiação e nacionalidade do Estado predecessor.⁷⁶

Além disso, o artigo 1.º prevê que “(c)ada indivíduo que, na data da sucessão dos Estados, tinha a nacionalidade do Estado predecessor, independentemente do modo de aquisição dessa nacionalidade, tem o direito à nacionalidade de pelo menos um dos Estados em causa, em conformidade com os

71 Esta limitação está expressamente prevista no Preâmbulo do Projeto da CDI.

72 Pesam ainda outros fatores como a unidade familiar, a situação dos nacionais do Estado do território objeto da sucessão que residem no estrangeiro (e a situação inversa, i.e. cidadãos estrangeiros que residem no território objeto da sucessão) e, em geral, a vontade do indivíduo. Para maior desenvolvimento, ver James Gerard Devaney, “What Happens Next? The Law of State Succession”, *GCILS Working Paper Series*, N.º 6 (2020): 18.

73 Correia Baptista, *Direito Internacional Público*, 233.

74 *V. supra*, 185-188.

75 Na linha do disposto no artigo 18.º, n.º 2, da CEN.

76 Para maior desenvolvimento ver Brownlie, *Principles of Public International Law*, 629, e Shaw, *International Law*, 908-909.

presentes artigos”, concretizando o direito à nacionalidade previsto no artigo 15.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O artigo 5.º, de suma importância, estabelece a presunção de nacionalidade dos indivíduos que têm residência habitual no território afetado pela sucessão de Estados. Tal presunção está intimamente ligada ao princípio geral segundo o qual a apatridia resultante de sucessão de Estados deve ser evitada, previsto no artigo 4.º, que se reflete também noutros preceitos como os artigos 8.º e 9.º.

Podemos, então, concluir que a alteração da nacionalidade dos habitantes do território sobre o qual incidiu a mudança de soberania é automática? A resposta é negativa. Sempre que, na sequência da sucessão de Estados, um indivíduo reúna os pressupostos para adquirir a nacionalidade de mais do que um dos Estados envolvidos, este goza de direito de opção à luz do artigo 11.º. Tal significa que a aplicação concreta das normas referidas não é automática: estando em condições para tal, pode o indivíduo optar, em alternativa à aquisição da nacionalidade de um Estado sucessor, pela conservação da nacionalidade do Estado predecessor ou, existindo vários Estados sucessores, pela obtenção da nacionalidade de um deles. Este direito de opção, uma particularidade do regime da nacionalidade em caso de sucessão de Estados, enfatiza a importância da vontade do indivíduo (de acordo com o Preâmbulo do Projeto que sublinha a necessidade de conciliar os interesses do Estado e dos indivíduos) e vai de encontro ao princípio da conexão efetiva.⁷⁷

Segue-se uma questão problemática: poder-se-á afirmar que impende sobre o Estado sucessor uma obrigação (positiva) de concessão de nacionalidade aos indivíduos que apresentem uma ligação efetiva ao território em apreço?

Ian Brownlie responde afirmativamente a tal questão, sustentando que, mesmo no contexto de sucessão de Estados, o Estado sucessor fica obrigado a conceder a sua nacionalidade, especialmente com base no critério da residência habitual.⁷⁸ O A. afirma: “*the population must go with the territory*”.⁷⁹

77 Uma vez que o indivíduo escolherá a nacionalidade do Estado com o qual apresenta uma ligação mais estreita. Para maior desenvolvimento, ver Ziemele, “State succession,” 230.

78 Brownlie, *Principles of Public International Law*, 624-625.

79 *Ibidem*, 630.

Em sentido diverso, múltiplos autores⁸⁰ consideram que ao direito à nacionalidade não corresponde uma obrigação de atribuição de nacionalidade a cargo do Estado sucessor. Atendendo à letra do Projeto, o artigo 4.º prevê apenas que os Estados devem adotar “todas as medidas apropriadas” para evitar a apatridia na sequência da sucessão, não especificando, no caso de múltiplos Estados sucessores, sobre qual deles impenderia uma eventual obrigação de concessão de nacionalidade. Daniel P. O’Connell defende que “*Undesirable as it may be that any persons become stateless as a result of a change of sovereignty, it cannot be asserted with any measure of confidence that international law, at least in its present stage of development, imposes any duty on the successor State to grant nationality*”.⁸¹

Ora, tendo em conta o estado de evolução atual do Direito Internacional, é notável a tendência de impor aos Estados uma obrigação positiva de conceder a sua nacionalidade com base no princípio da ligação efetiva e genuína, ainda que se trate de um caso de sucessão de Estados, sobretudo quando da denegação da nacionalidade decorreria a apatridia.

3.2. POSSÍVEIS CENÁRIOS

Poder-se-á levantar uma série de questões: na sequência de sucessão de Estados, as pessoas conservam a nacionalidade do Estado predecessor, quando este subsiste? Adquirem nova nacionalidade? Podem ter dupla nacionalidade? Não existe uma resposta unívoca. As consequências da sucessão de Estados no plano da nacionalidade variam em função da distinção entre as diferentes categorias de sucessão. Por este motivo, o Projeto da CDI contém disposições específicas para cada categoria de sucessão de Estados (artigos 20.º a 26.º).⁸²

80 Neste sentido: Blackman, “State Successions,” 1163; Devaney, “What Happens Next?,” 18 e 19; Martti Koskenniemi, “Chapter II – Report of the Director of Studies of the English-speaking Section of the Center”, Pierre Michel Eisemann e Martti Koskenniemi (coord.), *La succession d’États : la codification à l’épreuve des faits/State succession: Codification Tested against the Facts*, (Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2000), 112; Paul Weis, “Nationality and Statelessness in International Law”, 1979, 143 *apud* Blackman, “State Successions,” 1162.

81 D. P. O’Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, 1967, 503 *apud* Blackman, “State Successions,” 1162.

82 Registe-se que o Projeto nada diz quanto aos Estados sucessores de recente independência.

Como bem nota Ineta Ziemele⁸³, a questão central é a de saber se o Estado predecessor subsiste ou deixou de existir. No primeiro caso pode ocorrer um conflito positivo entre as leis de nacionalidade do Estado predecessor e do Estado sucessor, o que geraria dupla nacionalidade. No segundo caso, destaca-se o risco de apatridia, que poderia resultar de um conflito negativo de leis de nacionalidade (se existirem vários Estados sucessores).⁸⁴

Na hipótese de o Estado predecessor continuar a existir, estarão em jogo duas nacionalidades: a nacionalidade deste e a nacionalidade do Estado sucessor.⁸⁵ Como sublinha Malcolm N. Shaw⁸⁶, pode suceder que o Estado predecessor permita aos seus nacionais, habitantes no território afetado pela sucessão, a conservação da sua nacionalidade e, simultaneamente, que o Estado sucessor lhes atribua a respetiva nacionalidade.⁸⁷ Inicialmente, sendo a nacionalidade compreendida como um nexos exclusivo entre um indivíduo e um Estado baseado na lealdade, a nacionalidade múltipla era tida como um mal a evitar e a aquisição de uma nova nacionalidade dependia da perda dos vínculos anteriores.⁸⁸ Progressivamente, verificou-se a decadência deste dogma de nacionalidade exclusiva, passando a ser admitida, na maioria dos ordenamentos jurídicos, a pluralidade de nacionalidades.⁸⁹

Por outro lado, a extinção do Estado predecessor levanta vários problemas visto que, se o Estado se extingue, a respetiva nacionalidade também deixa de existir. Nos casos de unificação a solução é relativamente simples pois, ao abrigo do artigo 21.º, o Estado sucessor concede a sua nacionalidade a todas as pessoas que, à data da sucessão de Estados, tinham a nacionalidade dos

83 Ziemele, "State succession," 231.

84 Tal ocorreria, por exemplo, se um indivíduo habitasse permanentemente num Estado sucessor que privilegia o critério *ius sanguinis* e fosse filho de nacionais de outro Estado sucessor que dá preferência ao critério *ius soli*.

85 Exemplo disso foi a dissolução da União Soviética (URSS), uma vez que se considera que a Rússia dá continuidade à personalidade jurídica daquela.

86 Shaw, *International Law*, 908.

87 O artigo 20.º do Projeto prevê que, nos casos de sucessão relativa a uma parte do território, o Estado sucessor deve atribuir a sua nacionalidade às pessoas com residência habitual no território transferido.

88 Foi, aliás, concluída uma Convenção sobre a Redução dos Casos de Nacionalidade Múltipla em 1979.

89 Ver Moura Ramos, "Nacionalidade...", 698-708.

Estados predecessores. Foi o que sucedeu, por exemplo, no caso da reunificação da Alemanha em relação aos nacionais da ex-RDA.

No que concerne à dissolução e ao desmembramento parcial, apesar de os Estados sucessores gozarem de relativa discricionariedade quanto aos fatores que consideram na determinação dos respetivos nacionais à luz dos artigos 22.º e 24.º, estes adotam frequentemente como critério de ligação efetiva a residência habitual ou, mais recentemente, a “nacionalidade secundária” do indivíduo no caso de antigos Estados federais (*v.g.*, ex-Checoslováquia).⁹⁰

Note-se que, em todos estes casos, é ressalvada a possibilidade de o indivíduo exercer o seu direito de opção (artigos 20.º, 23.º e 26.º).⁹¹

3.3. O CASO DA ESLOVÉNIA: *THE ERASED*

3.3.1. DESMEMBRAMENTO DA EX-JUGOSLÁVIA

Importa, aqui, começar por tecer algumas considerações relativamente ao desmembramento da ex-Jugoslávia de modo a contextualizar o caso que será analisado.

A antiga República Socialista Federal da Jugoslávia (RSFJ), assim denominada em 1963, era um Estado federal formado por seis repúblicas federadas: a Bósnia-Herzegovina, a Croácia, a Eslovénia, a Macedónia, o Montenegro e a Sérvia, por sua vez composta por duas províncias autónomas, Vojvodina e Kosovo.

Na sequência de uma crise socioeconómica e política na década de 1980 e da emergência do nacionalismo nas diversas repúblicas, teve lugar na década de 1990 o desmembramento da ex-Jugoslávia em cinco Estados: Bósnia-Herzegovina, Croácia, Eslovénia e Macedónia, correspondentes às antigas repúblicas homónimas, e a República Federal da Jugoslávia (RFJ), formada pelas antigas repúblicas da Sérvia e do Montenegro. Destaca-se, para o

90 Andreas Zimmermann, “State Succession and the Nationality of Natural Persons – Facts and Possible Codification”, Pierre Michel Eisemann e Martti Koskeniemi (coord.), *La succession d’États : la codification à l’épreuve des faits/State succession: Codification Tested against the Facts*, (Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2000), 660, e Correia Baptista, *Direito Internacional Público*, 236-237.

91 Para maior desenvolvimento em relação a todos os cenários possíveis, ver Zimmermann, “State Succession,” 615-642.

presente estudo, a declaração de independência da Eslovénia a 25 de junho de 1991.

Será este um caso de dissolução de Estados?⁹² Ora, a República Federal da Jugoslávia (atuais Sérvia e Montenegro) arrogava-se a qualidade de Estado continuador da ex-Jugoslávia, mantendo a sua personalidade jurídica. Todavia, os restantes quatro Estados e a comunidade internacional rejeitavam tal reivindicação, afirmando que a RFJ era apenas um Estado sucessor assim como as outras antigas repúblicas da RSFJ. Neste sentido, a Comissão de Arbitragem da Conferência para a Paz na Jugoslávia, por via da Opinião N.º 8, e o Conselho de Segurança da ONU, por via da Resolução N.º 777, declararam que a República Socialista Federal da Jugoslávia tinha deixado de existir.⁹³

A RSFJ⁹⁴ estabeleceu, no artigo 249.º da respetiva Constituição, um sistema que articulava a nacionalidade do Estado federal (nacionalidade primária) e a nacionalidade das repúblicas federadas (nacionalidade secundária).⁹⁵ Tal significa que os cidadãos de uma república que residissem noutra república da RSFJ beneficiavam dos mesmos direitos que os respetivos cidadãos em virtude da nacionalidade jugoslava. Este sistema teve um papel central na determinação da nacionalidade dos indivíduos após a sucessão de Estados. Os cinco Estados sucessores consideravam seus nacionais todos os nacionais da república correspondente.⁹⁶⁻⁹⁷

92 Importa sublinhar a complexidade da qualificação do desmembramento da ex-Jugoslávia. Alguns autores (como Ferreira de Almeida, *Direito Internacional Público*, 246) consideram tratar-se de separação; outros autores, porém, falam de dissolução (*v.g.*, Correia Baptista, *Direito Internacional Público*, 236; Quoc Dinh, Pellet e Daillier, *Droit International Public*, 543, e Zimmermann, “State Succession,” 634). Tais dúvidas resultam do facto de o desmembramento se ter concretizado através de um processo contínuo. Inicialmente, a RSFJ deu origem a cinco novos Estados, entre os quais a RFJ que era formada por duas repúblicas (Sérvia e Montenegro) e se arrogava a qualidade de continuador da RSFJ, podendo tal fundar a sua classificação como separação. Porém, em 2006, teve lugar a dissolução da RFJ dando origem a dois novos Estados: Sérvia e Montenegro.

93 Shaw, *International Law*, 188.

94 À semelhança do que sucedia com a ex-União Soviética e ex-Checoslováquia (também Estados federais).

95 Koskenniemi, “Chapter II – Report of the Director of Studies,” 113.

96 Zimmermann, “State Succession,” 636-641.

97 Esta tendência tem reflexo hodiernamente no artigo 22.º, al. b), i), do Projeto da CDI de acordo com o qual os Estados sucessores que emergem de uma dissolução total podem atribuir a sua nacionalidade a pessoas que tinham um adequado vínculo jurídico com uma *constituent unit* do Estado predecessor. Além disso, outros tipos de conexão genuína foram considerados, *v.g.*, residência permanente, domicílio ou origem étnica.

Emergiu um grave problema na regulação do estatuto de ex-nacionais da RSFJ que não possuíam a nacionalidade do Estado onde residiam, acabando por ficar desprovidos de quaisquer direitos e, em vários casos, em situação de apatridia com graves consequências.⁹⁸

Chegamos, então, à questão nuclear do presente estudo: impende sobre os Estados sucessores a obrigação de evitar a apatridia em casos de sucessão de Estados? Passemos à análise de um caso que retrata na perfeição esta problemática.

3.3.2. *THE ERASED (CASO KURIĆ AND OTHERS V. SLOVENIA)*

Apesar de o caminho da Eslovénia para a independência ser frequentemente elogiado, importa notar que o Governo Esloveno tomou medidas hostis contra indivíduos apátridas e cidadãos de outras ex-repúblicas da Jugoslávia com residência permanente na Eslovénia.⁹⁹

O artigo 40.º da Lei eslovena da Nacionalidade estipulava que os indivíduos que tivessem residência permanente e residissem efetivamente na Eslovénia no momento da declaração de independência beneficiavam da oportunidade de adquirir a nacionalidade eslovena por via de declaração no prazo de seis meses a contar da entrada em vigor da Lei da Nacionalidade, “independentemente de a pessoa ter ou não a nacionalidade de outro Estado sucessor”. Em fevereiro de 1992, o governo apagou do Registo de Residentes Permanentes da Eslovénia cerca de 18 mil indivíduos que não tinham solicitado a nacionalidade eslovena no prazo fixado ou cujo pedido havia sido recusado e que, deste modo, se tornaram imigrantes em situação irregular, alguns apátridas, perdendo assim os direitos políticos, sociais e económicos de que eram titulares como residentes permanentes da República da Eslovénia.¹⁰⁰ Importa notar que, em certos

98 Steven M. Schneebaum, “Introductory Note to Kurić and Others v. Slovenia”, *International Legal Materials*, Vol. 53, N.º 6 (2014), 1073.

99 Barbara Gornik, “The Dark Side of the Moon: Nationalism, Human Rights, and the Erased Residents of Slovenia”, *Nationalities Papers*, Vol. 47, N.º 3 (2019): 477.

100 Brad Blitz relata o trágico caso de Franjo Herman, um trabalhador da construção civil de 62 anos de idade que acabou por morrer com cancro, a quem fora recusado o tratamento necessário por não ser um cidadão esloveno ou residente permanente. Brad K. Blitz, “Statelessness and the Social (De)Construction of Citizenship: Political Restructuring and Ethnic Discrimination in Slovenia”, *Journal of Human Rights*, N.º 5 (2006): 461.

casos, a eliminação do Registo foi seguida da destruição dos documentos de identificação e alguns indivíduos foram deportados da Eslovénia.

A todas estas pessoas que foram privadas de qualquer estatuto legal foi dado o nome de “*the erased*” (“*Izbrisani*” em esloveno). Os “apagados” eram maioritariamente pessoas de outras antigas repúblicas jugoslavas, que tinham passado a residir na Eslovénia: sérvios, croatas, bósnios, macedónios, montenegrinos e pessoas de etnia cigana.¹⁰¹

O caso ganhou relevo mediático e, em 1999, o Tribunal Constitucional esloveno declarou o ato de “*erasure*” inconstitucional e concluiu que a Lei dos Cidadãos Estrangeiros de 1991 violava a Constituição por não ter fixado as condições para a aquisição de autorizações de residência permanente por cidadãos de outras ex-repúblicas jugoslavas que não solicitaram a nacionalidade eslovena ou cujos pedidos foram recusados. No mesmo ano, o Parlamento esloveno promulgou uma nova lei que foi, porém, anulada pelo Tribunal Constitucional. Em 2003, o Tribunal declarou inconstitucional a Lei de 1992 que exigia que os residentes com nacionalidade de outras repúblicas jugoslavas pedissem explicitamente a obtenção do estatuto de “estrangeiro” e ordenou a devolução do estatuto de residente com efeitos retroativos.¹⁰²

Foi neste contexto que onze indivíduos demandaram o Governo Esloveno junto do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos a 4 de julho de 2006. Após a morte de Makuc (cujo nome intitulava o processo), o processo foi renomeado *Kurić and Others v. Slovenia*. No âmbito do processo sob análise, os requerentes alegaram a violação de três artigos da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.¹⁰³

Em primeiro lugar, foi invocada a violação do artigo 8.º da CEDH que consagra o direito ao respeito pela vida privada e familiar, gravemente afetado pelo ato de eliminação do Registo. Em segundo lugar, os requerentes

101 “Slovenia: Amnesty International’s Briefing to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, 35.ª sessão, 2005, disponível em <https://www.amnesty.org/download/Documents/84000/eur680022005en.pdf>.

102 Mais tarde, em 2007, o número dos “apagados” era impreciso: alguns haviam recuperado a residência e obtiveram a nacionalidade, outros apenas recuperaram a residência, outros foram expulsos, e muitos deles residiam ainda ilegalmente na Eslovénia.

103 “Convenção Europeia dos Direitos Humanos” de 1950, disponível em https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf.

alegaram que tinham sido discriminados em razão da nacionalidade, quando comparados com outros cidadãos estrangeiros, tendo sido violado o artigo 14.º da CEDH.¹⁰⁴ Por último, os requerentes alegaram que o requerido não tinha proporcionado aos “apagados” uma solução eficaz tal como decorria do artigo 13.º da Convenção que consagra o direito a um recurso efetivo.

O Governo Esloveno fez uma série de contra-alegações. Desde logo, o requerido argumentou que tinha estabelecido condições muito favoráveis aos residentes permanentes na Eslovénia que eram nacionais de antigas repúblicas após a independência, permitindo-lhes adquirir a cidadania eslovena, mas que tal possibilidade não podia durar indefinidamente.¹⁰⁵

O requerido reconheceu que o ato de “*erasure*” tinha sido ilegal e tinha conduzido a uma situação inconstitucional. Contudo, argumentou que a promulgação e implementação da lei posteriormente promulgada constituía uma medida adequada para salvaguardar o direito previsto no artigo 8.º. Além disso, o requerido sustentou que os requerentes não tinham esgotado os recursos internos, não tendo sido violado o artigo 13.º, e que a CEDH não protegia especificamente um direito à cidadania ou à residência permanente.

Em 2010, o caso foi remetido, a pedido do Governo Esloveno, para a Grande Secção que, no acórdão *Kurić I*¹⁰⁶ de 2012, declarou a violação dos artigos 8.º, 14.º e 13.º da CEDH.¹⁰⁷

Em relação ao artigo 8.º da Convenção, nos termos do qual “não pode haver ingerência da autoridade pública” no exercício do direito ao “respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência”, a Grande Secção concluiu que, apesar da interferência do Governo Esloveno

104 Os requerentes alegaram terem sido tratados de forma menos favorável comparativamente aos estrangeiros “reais” que residiam na Eslovénia antes da independência e cujas autorizações de residência permanente tinham permanecido válidas ao abrigo da Lei dos Estrangeiros, defendendo que o direito de residência dos “apagados” também deveria ser reconhecido.

105 Para justificar tal limitação, o Governo Esloveno invocou o “objetivo legítimo de garantir a segurança pós-independência”, definindo, dentro de certo lapso temporal, um *corpus* de cidadãos eslovenos.

106 Acórdão *Kurić and Others v. Slovenia I* de 26 de junho de 2012 do TEDH (Grande Secção), proc. n.º 26828/06, disponível em [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:\[%22001-111634%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:[%22001-111634%22]%7D).

107 Note-se que, quanto às questões preliminares levantadas pelo requerido, a Grande Secção determinou que dois dos pedidos dos requerentes eram inadmissíveis devido ao facto de não terem esgotado as vias de recurso internas. Contudo, considerou que tinha competência para apreciar os casos dos restantes seis requerentes.

estar em conformidade com o direito nacional (Lei da Cidadania e Lei dos Estrangeiros eslovenas), tal legislação não era suficientemente clara e não permitia aos indivíduos prever o ato de eliminação do Registo. Além disso, apesar de considerar que a criação de um núcleo de cidadãos eslovenos era do interesse da segurança nacional e, portanto, um objetivo legítimo, a Grande Secção rejeitou os argumentos do requerido à luz do n.º 2. A interferência não podia ser considerada “necessária numa sociedade democrática”, uma vez que o requerido não garantiu que as leis promulgadas para prosseguir tal objetivo não afetariam desproporcionadamente os direitos dos “*erased*”.

Em segundo lugar, o Tribunal concluiu que a diferença de tratamento entre os indivíduos em questão e os estrangeiros “reais” por parte da Eslovénia constituía uma violação do artigo 14.º da Convenção, segundo o qual, “(o) gozo dos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção deve ser assegurado sem quaisquer distinções”.

Além disso, o Tribunal decidiu que, ao não proporcionar um recurso efetivo no âmbito do processo judicial interno, a Eslovénia também tinha atuado em violação do artigo 13.º, concluindo que a autorização retroativa de residência permanente não era uma solução “adequada” ou “eficaz”.

Por fim, importa notar que a Grande Secção, considerando não ser aplicável o artigo 46.º da CEDH¹⁰⁸, aplicou o procedimento de acórdão-piloto ao abrigo do artigo 61.º do Regulamento do Tribunal¹⁰⁹ e ordenou que o requerido estabelecesse um sistema de compensação interna *ad hoc* no prazo de um ano a contar da data do julgamento.¹¹⁰

108 A Grande Secção considerou que, embora tenham sido identificadas lacunas na Lei eslovena, seria prematuro decidir, com força vinculativa, se a Lei regulamentou ou não de modo satisfatório o estatuto do “apagado”.

109 Nos termos do artigo 61.º do Regulamento do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, o Tribunal pode decidir aplicar o procedimento de acórdão-piloto quando os factos na origem de uma queixa revelarem a existência, no Estado Contratante em causa, de um “problema estrutural ou sistémico ou de outra disfunção semelhante na origem de, ou que seja suscetível de originar, outras queixas análogas”.

110 No mesmo ano, o Governo Esloveno estabeleceu um sistema para o ressarcimento dos lesados e, ao longo dos anos, cerca de 12 mil dos “apagados” obtiveram a autorização de residência permanente ou a nacionalidade eslovena. Porém, até ao momento, muitos casos não obtiveram solução.

Em 2014, a Grande Secção proferiu o acórdão *Kurić II*¹¹¹, fixando o *quantum* da indemnização em dinheiro¹¹². O Tribunal condenou o Estado esloveno a pagar, no prazo de três meses, os montantes fixados e determinou o vencimento de juros moratórios.

3.3.3. BREVE APRECIÇÃO

Tendo em conta as circunstâncias do caso, as alegações das partes e as decisões do TEDH, afigura-se pertinente realizar uma apreciação do caso à luz do Direito Internacional.

De entre os autores da ação, uma ínfima amostra dos “*the erased*”, contavam-se três apátridas, diversos nacionais de outros Estados sucessores da RSFJ que residiam habitualmente na Eslovénia e três indivíduos que se viram forçados a emigrar.¹¹³ Gera-se, assim, uma panóplia de problemas sobre os quais importa refletir: a apatridia, a discriminação e a migração.

Relativamente aos “*erased*” que se encontravam em situação de apatridia, está claramente em causa a violação do direito humano à nacionalidade. A privação dos direitos civis e políticos dos indivíduos, consubstanciando uma grave violação dos direitos humanos, despoletou o ostracismo social e a violência contra os “apagados”, que se concretizou na deportação de alguns deles.¹¹⁴

Em termos gerais, nos casos de sucessão de Estados, a aprovação de um novo regime jurídico da nacionalidade e/ou de novos procedimentos administrativos poderá gerar situações de apatridia caso os indivíduos não logrem adquirir a nacionalidade à luz da nova legislação ou procedimentos e, bem

111 Acórdão *Kurić and Others v. Slovenia II* de 12 de março de 2014 do TEDH (Grande Secção), “Apenas satisfação”, disponível em <https://www.llbrlex.com/wp-content/uploads/2021/01/CASE-OF-KURIC-AND-OTHERS-v.-SLOVENIA-2014.pdf>.

112 O Tribunal reiterou a necessidade de existir “uma clara relação causal” entre a violação da Convenção e o alegado prejuízo, variando o montante das indemnizações entre 29 mil e 72 mil euros.

113 Dois deles residiam na Alemanha e outro em Itália no momento em que a ação foi proposta.

114 Constatando a flagrante violação de direitos sociais e económicos, a Amnistia Internacional apelou, no relatório relativo ao caso sob análise, às autoridades eslovenas para que garantissem a adoção de medidas legislativas e outras medidas *ad hoc*, concedendo plena reparação dos danos causados a todos os indivíduos afetados pelo “apagamento”.

assim, nos casos em que a nacionalidade lhes seja negada com base em novas interpretações da lei e práticas anteriormente aplicadas. Foi o que sucedeu no caso *Kurić and Others v. Slovenia*.¹¹⁵

Revela-se, destarte, interessante indagar se a Eslovénia, enquanto Estado sucessor, estava obrigada a atribuir a sua nacionalidade sempre que tal fosse necessário para evitar a apatridia. Como sabemos, uma grande parte da doutrina nega a existência de uma obrigação geral de evitar a apatridia nos casos de sucessão de Estados. Por outro lado, tendo em conta o disposto nos artigos 10.º da Convenção de 1961 e 18.º da CEN, consideramos que os Estados sucessores ficam, em geral, obrigados a evitar o surgimento de casos de apatridia. Neste sentido, Steven Schneebaum conclui que o caso em apreço confirma “*beyond doubt that the right to legal status is part of the right to personhood, which may not be denied by states except in those highly unusual circumstances expressly referenced in the Convention*”.¹¹⁶

Quanto aos nacionais de outras ex-repúblicas jugoslavas com residência habitual na Eslovénia que não obtiveram a nacionalidade eslovena releva o princípio da não discriminação.

O princípio da não discriminação ou da igualdade de tratamento, consagrado em inúmeros instrumentos internacionais¹¹⁷, é um princípio de Direito Internacional em matéria de direitos humanos que se relaciona diretamente com a questão da nacionalidade no contexto da sucessão de Estados. No caso *sub judice*, o Tribunal concluiu pela violação do artigo 14.º CEDH por parte da Eslovénia, atendendo ao tratamento evidentemente mais favorável dos estrangeiros não nacionais de outros Estados sucessores. Como nota Brad Blitz, tal diferença de tratamento refletia o patente aumento da xenofobia,

115 Como referimos, a Eslovénia adotou dois critérios de modo a concretizar a conexão efetiva: a nacionalidade secundária, i.e. ter sido nacional da república federada da Eslovénia, e a residência permanente, sendo neste caso necessária uma declaração no prazo de seis meses a contar da entrada em vigor da Lei da Nacionalidade. Não estando preenchidos estes requisitos, por falta ou recusa do pedido, gera-se uma situação indesejável de apatridia.

116 Schneebaum, “Introductory Note to *Kurić*,” 1075.

117 Além do artigo 14.º da CEDH, o princípio da não discriminação está previsto no artigo 2.º da DUDH, no artigo 9.º da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, no artigo 26.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, no artigo 5.º da CEN e no artigo 15.º do Projeto da CDI.

especialmente em relação a indivíduos sérvios, bósnios, albaneses e de etnia cigana.¹¹⁸

Por último, importa enfatizar a relação causal que muitas vezes se estabelece entre a situação precária vivida e a migração. As limitações e discriminação sofridas no Estado da sua residência em termos de oportunidades económicas e acesso à saúde e educação decorrentes da ausência do estatuto da nacionalidade (ou, no caso dos nacionais de outros Estados, da falta de autorização de residência permanente) induziram muitas destas pessoas a procurar melhores condições de vida noutros países. Sophie Nonnenmacher e Ryszard Cholewinski listam diversas causas (“*triggers*”) da migração resultante da privação de direitos no Estado de residência que se dividem em “*pull factors*” e “*push factors*”¹¹⁹, traduzindo-se os principais *push factors* na incapacidade de gozo de direitos e na recorrente discriminação e violação de direitos humanos. Nas palavras de Brad Blitz: “*the Erased existed within a state that had robbed them of their rights*.”¹²⁰

4. PERSPETIVAS DE EVOLUÇÃO

Tendo em conta o estudo desenvolvido e o caso analisado, passamos à formulação de algumas propostas no sentido de reforçar o combate à apatridia e de colmatar as diversas lacunas do Direito da Sucessão de Estados em matéria de nacionalidade.

Relativamente à problemática da apatridia, convém enaltecer a importância fulcral da implementação, a nível nacional, de procedimentos para a determinação da apatridia e mecanismos de proteção. Como bem nota Gábor Gyulai, um mecanismo eficiente de determinação e monitorização dos casos de apatridia é a pré-condição do êxito de qualquer tentativa de redução da apatridia.¹²¹ Porém, apenas um número reduzido de Estados estabeleceu este

118 Blitz, “Statelessness and the Social (De)Construction,” 457.

119 Nonnenmacher e Cholewinski, “The nexus,” 250

120 Blitz, “Statelessness and the Social (De)Construction,” 453. Para maior desenvolvimento sobre a migração decorrente da apatridia, ver Nonnenmacher e Cholewinski, “The nexus,” 249 e ss.

121 Gyulai, “The determination of statelessness,” 116.

tipo de procedimento (*v.g.*, França e Espanha), sendo necessário promover a sua adoção.¹²²

Além disso, Sophie Nonnenmacher e Ryszard Cholewinski sublinham a necessidade de os Estados facilitarem a naturalização, não fixando requisitos excessivamente exigentes.¹²³ No plano da nacionalidade originária, também contribui significativamente para a redução dos casos de apatridia a tendência atual de privilegiar cada vez mais o critério do *ius soli*. Em Portugal, um parecer do Conselho Consultivo do Instituto dos Registos e do Notariado reconheceu eficácia retroativa às alterações decorrentes da Lei Orgânica n.º 2/2020, permitindo a atribuição da nacionalidade portuguesa a filhos de estrangeiros nascidos em Portugal, ainda que em momento anterior ao da entrada em vigor da referida lei.¹²⁴

Por fim, é de extrema relevância o Plano de Ação Global para Erradicar a Apatridia de 2014-2024 das Nações Unidas. Perante a premência do fenómeno da apatridia, o ACNUR delineou uma estratégia global composta por linhas de atuação diversas como assegurar o registo de nascimentos em campos de refugiados e conduzir investigações destinadas a aprofundar o conhecimento sobre populações apátridas. Esta campanha à escala global reforça a importância incontestável do mandato do ACNUR¹²⁵ embora o objetivo de erradicar a apatridia até 2024 possa ser considerado excessivamente ambicioso.¹²⁶

No que concerne aos efeitos da sucessão de Estados em matéria de nacionalidade, importa sublinhar a inconsistência e instabilidade do respetivo

122 A principal crítica que o ACNUR dirigiu a Portugal em 2018 no âmbito da contenção da apatridia foi, de facto, a inexistência de um Procedimento para a Determinação da Apatridia em Portugal, associada ao facto de a identificação de apátridas pelo SEF ser apenas possível através do processo de concessão de asilo.

123 Nonnenmacher e Cholewinski, “The nexus,” 261.

124 Cfr. “Recurso leva Governo a alargar direito à nacionalidade a mais filhos de estrangeiros”, disponível em <https://www.publico.pt/2021/03/19/sociedade/noticia/parecer-leva-governo-alargar-direito-nacionalidade-filhos-estrangeiros-1954953>.

125 V. Mark Manly, “UNHCR’s mandate and activities to address statelessness”, Alice Edwards e Laura van Waas (coord.), *Nationality and Statelessness under International Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 89.

126 Decaux questiona a oportunidade de tal campanha no contexto atual, considerando que parece ilusório aspirar à resolução do problema da apatridia no âmbito de uma crise migratória e num contexto de terrorismo internacional. Decaux, “L’apatridie”, 83.

regime, formado maioritariamente por normas de *soft law* (como o Projeto da CDI) e variável em função das circunstâncias. Afigurando-se, assim, difícil (senão impossível) estabelecer um regime universal, aplicável a toda e qualquer situação de sucessão de Estados, consideramos que a solução ideal seria o reforço da negociação entre os Estados envolvidos, prevista nos artigos 18.º do Projeto da CDI, 10.º da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia e 19.º da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade.

Tal concretizar-se-ia num dever de negociar de boa-fé as diversas questões atinentes à nacionalidade, atendendo aos contornos *sui generis* de cada caso e ponderando de modo adequado os interesses do novo Estado e dos indivíduos.¹²⁷

Embora nos dias de hoje não se afigure provável o surgimento de novos casos de sucessão de Estados, no âmbito da União Europeia é particularmente interessante (pelo menos a nível académico) suscitar uma questão hipotética: o que sucederia à cidadania europeia se um movimento separatista europeu (*v.g.*, da Catalunha) lograsse declarar a independência?¹²⁸ Sendo o novo Estado um terceiro em relação à União e derivando a cidadania da União da cidadania nacional dos Estados membros, a perda desta implicaria a perda da primeira e do conjunto de direitos a ela associados, com repercussões incontornáveis ao nível da liberdade de circulação de pessoas e muitas outras prerrogativas da cidadania europeia.¹²⁹ Tal implicaria uma ponderação profunda dos interesses do novo Estado e dos cidadãos: estarão estes dispostos a abdicar de todos os benefícios resultantes da pertença à União Europeia?

127 Neste sentido: Zimmermann, “State Succession,” 645, e Devaney, “What Happens Next?,” 22-24. Zimmermann fala de uma obrigação adicional (“*joint obligation*”) de evitar a apatridia por via da negociação.

128 Paula García Andrade analisou detidamente todas as consequências que decorreriam de uma eventual sucessão de Estados. Paula García Andrade, “La ciudadanía europea y la sucesión de Estados: a vueltas con las implicaciones de una separación territorial en el seno de la UE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N.º 49 (2014): 998-1002.

129 Apesar de ser sempre possível a celebração de acordos entre o novo Estado e a União (independentemente da sua eventual adesão) à semelhança dos que foram concluídos entre o Reino Unido e a UE na sequência do Brexit.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resulta do presente estudo que a mudança de soberania sobre um certo território suscita uma panóplia de questões para as quais não foi delineada uma resposta unívoca.

Por outro lado, concluímos que o Direito Internacional limita, cada vez mais, a discricionariedade dos Estados na definição da atribuição e perda da nacionalidade, sobretudo a fim de evitar o surgimento de casos de apatridia.

No ponto de encontro entre estes dois mundos (sucessão de Estados e nacionalidade), estabelece-se um diálogo constante entre o direito à nacionalidade, o princípio segundo o qual a apatridia deve ser evitada e o direito de opção dos indivíduos em condições de adquirir a nacionalidade de vários Estados.

A luta atual contra a apatridia é louvável, quer a nível global, através da intervenção das Nações Unidas e do Plano de Ação Global de 10 anos, quer a nível nacional, atendendo ao tendencial favorecimento do critério *ius soli*. Todavia, afigura-se premente o desenvolvimento do regime da sucessão de Estados em matéria de nacionalidade, evitando o surgimento de casos de extrema vulnerabilidade e desamparo dos indivíduos que eram nacionais do Estado predecessor. É urgente evitar que, na sequência da sucessão de Estados (assim como em qualquer outra circunstância), as pessoas se encontrem em situações precárias decorrentes da privação do “direito a ter direitos”, marcadas pela exclusão social e discriminação.

Em suma, urge a mobilização de todos os meios adequados para proporcionar a cada pessoa o fundamental sentimento de pertença a um Estado que salvguarde os seus interesses e garanta a proteção dos Direitos Humanos.