

SOBERANIA E NACIONALIDADE: AS DIFERENTES CONDUTAS DOS ESTADOS DIANTE DA APATRIDIA NA AMÉRICA LATINA

SOVEREIGNTY AND NATIONALITY: STATES' VARYING CONDUCTS TOWARD THE STATELESS IN LATIN AMERICA

Eduardo Manuel Val*

Simone Alvarez Lima**

Como citar: VAL, Eduardo Manuel; LIMA, Simone Alvarez. Soberania e Nacionalidade: As diferentes condutas dos Estados diante da apatridia na América Latina. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 21, n. 3, p.43-69, nov. 2017. DOI: 10.5433/2178-8189.2017v21n3p43. ISSN: 2178-8189.

* Doutor em Direito em 2006 pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio, Brasil.
Mestre em Direito em 1996 pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio, Brasil.
Graduado em Direito em 1988 Universidad de Buenos Aires, UBA, Argentina. Atualmente é professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense, professor colaborador do Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional da UFF (PPGDC-UFF) e Chefe do Departamento de Direito Público (SDB-UFF). Integra o quadro docente permanente do Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade Estácio de Sá (UNESA) e ocupa o cargo de Coordenador Adjunto do PPGD/UNESA (Mestrado e Doutorado). Professor da

Resumo: A nacionalidade é um direito humano que abre espaço ao exercício de todos os outros direitos, entretanto, existem pessoas que não possuem nacionalidade, sendo apátridas. A fim de erradicar a apatridia até o ano de 2024, foi criada a campanha *I Belong*. Países como Brasil, Chile, Costa Rica vêm, paulatinamente, incorporando os ditames da campanha e solucionando a apatridia através de suas respectivas legislações, porém, a República Dominicana ainda é o país que têm

sido submetido à denúncia perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos por persistir em violar o direito à nacionalidade.

Palavras chave: Apatridia. América Latina. Nacionalidade. Soberania.

Abstract: Nationality is a human right that opens the door for all other rights, yet there are people who do not have a nationality, therefore being stateless. With this in mind, the 'I Belong' campaign was created in order to eradicate statelessness by the year 2024. Countries such as Brazil, Chile, and Costa Rica are gradually incorporating the campaign's provisions to solve statelessness with their respective legislation. However, there are still some countries who persistently violate the right to have a nationality, such as the Dominican Republic, whose human rights violation is being investigated by the Inter-American Human Rights Court.

Keywords: Statelessness. Latin America. Nationality. Sovereignty.

Universidade Presbiteriana Mackenzie- Rio de Janeiro.
Email: eduardval11@hotmail.com

** Doutoranda em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Mestre em Direito Público e Evolução Social em 2012 pela Universidade Estácio de Sá, UNESA, Brasil. Especialista em Direito Constitucional em 2017 pela Universidade Candido Mendes, UCAM, Brasil. Especialista em Direito Internacional em 2016 pela Universidade Estácio de Sá, UNESA, Brasil. Especialista em Direito Civil e Direito Processual em 2011 pela Universidade Estácio de Sá, UNESA, Brasil. Graduada em Direito em 2009 pelo Instituto Metodista Bennett, IMB, Brasil. Email: sissyvalvareza22@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

O artigo a seguir abordará como a nacionalidade e a cidadania contribuem para a concretização dos direitos humanos e em que grau a privação dos direitos a ela relacionados influenciam a vida dos apátridas. Será abordada a questão de como a soberania estatal cria lacunas legislativas que contribuem para a manutenção de situações de apatridia, tendo em vista que cada país tem direito de escolher quem será ou não seu cidadão, mostrando que o tradicional conceito de cidadania não dá suporte ao atual estágio de desenvolvimento dos direitos humanos.

Trata-se de uma pesquisa elaborada pelo método dedutivo, pois parte do assunto geral, que é a nacionalidade e o fenômeno da apatridia, para, aos poucos, ir para o específico, passando pelo item no qual citam-se alguns exemplos de países que tiveram sucesso na erradicação paulatina dos apátridas, para o específico, que é a necessidade da atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos na obtenção de nacionalidade.

Esta pesquisa se justifica porque é uma forma de apresentar ao meio acadêmico a campanha *I Belong* da ONU, a qual visa acabar com a apatridia até 2024, reduzindo seu número para zero. Além desta justificativa, está o fato de que a apatridia é um assunto grave, que gera infortúnios de toda a ordem para quem vive este problema, assim, este artigo visa sensibilizar a comunidade científica a respeito desta situação.

Neste artigo, será mostrado como alguns países latinos têm buscado erradicar a apatridia, tais como Brasil, Chile, Costa Rica, os quais foram escolhidos por se destacarem positivamente nesta empreitada e pelo fato de, antes das reformas legislativas que realizaram, contarem com um número significativo de apátridas; e como a Corte Interamericana de Direitos Humanos pode auxiliar às pessoas que não conseguem,

dentro do país onde nasceram, as condições para obter a nacionalidade a que tem direito, seja pela obstrução ao devido processo legal, seja pela via da desnacionalização e, para ilustrar este tipo de situação, será explicado o caso das meninas filhas de haitianos irregulares na República Dominicana, que se mantiveram apátridas por anos e que apenas obtiveram a nacionalidade dominicana após a intervenção da Corte Interamericana.

Tendo em vista que a atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos apenas se destaca na República Dominicana (no quesito apatridia), já que nos demais países não foi necessária nenhuma intervenção, via sentença, para auxiliar aos apátridas, serão tecidas algumas considerações a respeito da postura do país diante das recomendações da Comissão e da sentença da Corte.

1 NACIONALIZAR: UMA OPÇÃO ESTATAL

Para abordar a apatridia, é necessário, antes de tudo, conceituar nacionalidade, tendo em vista que este artigo trabalhará com a ausência desta. De acordo com Silva (2007, p. 319), nacionalidade “é o vínculo jurídico-político de Direito Público interno, que faz da pessoa um dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado.”

Staples (2012, p. 27) explica que a outorga de nacionalidade torna mais clara as duas dimensões do poder do Estado perante os indivíduos: “por um lado, (a outorga) tem um caráter inclusivo, ao garantir a cidadania a todos a que reconhece; por outro, um caráter excludente, que se mostra na arbitrariedade dos critérios utilizados no reconhecimento dos cidadãos.” Tamanha a importância do direito à nacionalidade, é que este encontra-se positivado em diversos documentos jurídicos internacionais.

A criação de textos legislativos no âmbito internacional foi importante na tutela dos diferentes tipos de direitos (sociais, econômicos, individuais, culturais) e significou, de acordo com Arendt (2012, p. 395) “que doravante o Homem, e não o comando de Deus nem os costumes da história, seria a fonte da Lei.” Assim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas em 1948, estabeleceu, em seu art. 15, que o direito à nacionalidade é universal; e a Convenção Americana de Direitos Humanos protegeu a nacionalidade em seu art. 20; ambas tentando proteger o direito à nacionalidade das arbitrariedades estatais, sendo proteções “muito necessárias numa era em que os indivíduos já não estavam a salvo nos Estados em que haviam nascido.” (ARENDR, 2012, p. 395).

Mesmo havendo um arcabouço internacional destinado a proteger, dentre diversos direitos, a nacionalidade, alguns países não garantem este direito como deveriam fazer, não dando a efetividade necessária aos citados artigos 15 (DUDH) e 20 (CADH) e, a prova disto, é a existência de pessoas apátridas, que, de acordo com o artigo 1º da Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas, é “toda pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo sua legislação, como seu nacional”. Esta definição se refere a um vínculo jurídico formal entre o indivíduo e o Estado. Doutrinariamente, Ribeiro et al. (2013) diferencia apatridia de *jure* da de *facto*, como aquela entendida como a condição de que padecem indivíduos que, possuindo de *jure* uma nacionalidade qualquer, por algum motivo são excluídos do usufruto dos benefícios a ela associados.

Segundo Mazzuoli (2013, p. 195), do ponto de vista humano, sem a nacionalidade, “o indivíduo perde a sua condição de cidadão, ficando à margem da sociedade e do Estado e, conseqüentemente,

da proteção diplomática deste último.” Os cidadãos excluídos da nacionalidade por um Estado são protegidos apenas quando o país onde está é signatário da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, a qual garante-lhes alguns direitos, tais como educação, emprego, passaporte; e da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, a qual contém orientações que devem ser seguidas pelos Estados para reduzir este mal social. Estas Convenções foram criadas logo após a Segunda Guerra Mundial, quando, de acordo com Arendt (2012, p. 181), “surgiu um novo grupo humano, em contínuo crescimento, constituído de pessoas sem Estado, grupo sintomático do mundo”

A história da apatridia iniciou unida ao surgimento dos Estados nacionais. Cosendey (2014, p. 7) narra que no período da Grécia antiga existia a noção de cidadão, mas tal *status* não era concedido a todos os seres humanos e que possuía diversos graus, não sendo uma concessão uniforme. Nos tempos modernos, a preocupação com a apatridia surgiu especialmente após o fim da Primeira Guerra Mundial, quando ocorreu a modificação e a extinção de alguns Estados, redesenhando o mapa mundial, modificando a nacionalidade de alguns grupos existentes ou até mesmo extinguindo algumas outras nacionalidades, quando a apatridia tomou um vulto maior, seja porque nenhum dos novos Estados nascentes reconheciam alguns indivíduos como seus nacionais, seja porque os indivíduos não aceitavam a condição de nacional daquele lugar. (DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 609).

Não se pode olvidar que a nacionalidade é uma das regras de conexão do Direito Internacional Privado para determinadas situações, sendo normas que indicam o direito aplicável às diferentes situações jurídicas conectadas a mais de um sistema legislativo. Marco (2015, p. 29) nos conta que a “na comunidade internacional faz-se imprescindível

a caracterização de uma pessoa como nacional do Estado “A” ou “B”. A *lex patriae* é utilizada, basicamente, pelos países europeus.” A falta de nacionalidade impede o indivíduo de exercer diversos direitos, sendo-lhes, desta forma, negados diversos direitos humanos, que, a princípio, deveriam ser universais. Apátridas não conseguem muitas vezes obter documentos de identificação; podem ser detidas por razões ligadas à sua apatridia; e, muitas vezes não têm acesso à educação e serviços de saúde ou impedidas de obter emprego. Arendt (2012, p. 219) possui uma visão pessimista a respeito da apatridia, pois acredita que o fato de não pertencer a um Estado talvez seja uma das piores situações que um ser humano pode viver, pior até do que as situações de escravidão.

Apátridas de *facto* não gozam de proteção do Estado do qual são nacionais por, por exemplo, estarem residindo no território de um outro Estado e privados dos meios comprobatórios de sua nacionalidade. Critica-se o Estatuto dos Apátridas por ele não citar a apatridia de fato, apenas a de jure. Contudo, Batchelor (2000) acredita que isso foi intencional, tendo em vista que o apátrida de *facto* seria, na verdade, o refugiado e este seria tratado através da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Na América Latina existia um número elevado de apátridas, apesar de não existir no continente histórias vultuosas de sucessão estatal, tal como ocorreu na dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. No continente latino-americano, a apatridia costuma ser gerada por questões migratórias e devido à dificuldade de acesso ao registro civil, se destacando alguns países com maior histórico de imigração (que gera um maior risco à apatridia), tais como Brasil, Chile, Costa Rica e Panamá, sendo objetos do item a seguir.

2 OS ESTADOS DIANTE DA APATRIDIA NA AMÉRICA LATINA

Na América Latina, o tema apatridia foi exposto, intergovernamentalmente, pela primeira vez, na comemoração dos 30 anos da Convenção de Cartagena de 1984¹ e, desde então, os governos latinos estão trabalhando coletivamente em atividades de sensibilização e de mudanças nas práticas administrativas e legislativas, objetivando cumprir com as obrigações internacionais relativas ao direito à nacionalidade. Juntamente com esta comemoração, foi lançada a campanha *I Belong* da Organização das Nações Unidas, que tem como objetivo erradicar a apatridia até o ano de 2024.

Gonzales (2011) aponta algumas situações de risco de apatridia na América Latina: a) populações pobres que moram em áreas rurais, que não possuem recursos econômicos para irem ao cartório; b) populações que nasceram e vivem em regiões fronteiriças; c) estrangeiros que cruzam a fronteira internacional para realizar trabalhos temporários em qualquer país e nestas zonas, muitas vezes não há médicos, funcionários de registro civil onde mães foram assistidas por parteiras; d) disputa de territórios em alguns países da América Latina disputam territórios; e) descendentes de africanos e populações indígenas; f) filhos de pessoas estrangeiras em migração irregular no país, como, por exemplo, o caso dos filhos de pais haitianos, nascidos na República Dominicana, cujos pais não têm documentos de imigração que permitam a creditar uma permanência no país.

Alguns países latinos adotaram atitudes relevantes com o objetivo de reduzir a apatridia. No Brasil, era muito comum a apatridia decorrente

1 A Declaração de Cartagena é um instrumento regional não vinculante elaborado naquela cidade em 1984 e que tem como foco a proteção e os desafios humanitários enfrentados por refugiados. Ela é conhecida por expandir a definição de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951 e já foi confirmada pela ONU, OEA e adotada pela legislação nacional de 14 países. (ABRAO, 2014).

do conflito negativo de nacionalidade, normalmente filhos de pais brasileiros, nascidos na Europa cujo critério para fixação da nacionalidade é o *ius sanguinis*. Nas décadas de 80/90, a migração de brasileiros para a Europa aumentou e a situação se agravou com o nascimento de vários bebês, filhos de casais brasileiros. As crianças, de acordo com o art. 12, I, “c” (antes da emenda), eram brasileiras provisórias que se tornariam automaticamente apátridas caso não viessem residir no Brasil quando completassem dezoito anos. Isso culminou na ONG brasileirinhos apátridas.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 54, promulgada em 20 de setembro de 2007 (BRASIL, 2007), essa situação foi revertida e a redação do art. 12 da Constituição Federal foi alterada de modo que são brasileiros natos aqueles indivíduos que, nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou mãe brasileira, sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham residir no Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira.

Além disso, a partir da Emenda nº 54, foi incluído o art. 94 no Ato das Disposições Finais Transitórias, dispondo que os nascidos no estrangeiro entre 07 de junho de 1994 e 20 de setembro de 2007, filhos de pai brasileiro ou mãe brasileira, poderiam ser registrados em repartição diplomática ou consular brasileira competente, o que resolveu a situação daqueles que caíram no vácuo legislativo causado pela Emenda Constitucional de revisão nº 3 (LISOWSKI, 2012).

No Chile, a Constituição Federal de 1980 previa, em seu artigo 10, que a aquisição de nacionalidade se dava pelo critério *ius solis*, exceto os filhos de estrangeiros residentes. Entre os anos de 2002 e 2014, o número de imigrantes aumentou de 185 mil para 450 mil. A maior crítica a este artigo é que não havia definição do que era considerado

estrangeiro residente, o que permitia ao governo mudar arbitrariamente o entendimento. Em 1982, o Registro Civil e de Identificação considerou estrangeiro residente aquele que não tinha 1 ano de residência contínua. Em 1996 foram considerados estrangeiros residentes os turistas, os tripulantes e os que estavam no país irregularmente (EQUIPO MIGRACION Y REFUGIO AMNISTIA INTERNACIONAL, 2014).

Até o ano de 2014, os filhos de estrangeiros residentes eram registrados como filhos de “estrangeiros transeuntes” e o estado de apatridia era permanente caso o país de origem dos pais não reconhecesse a nacionalidade da criança. Então, a partir de julho de 2014, após a emenda constitucional chilena, todos os filhos de qualquer estrangeiro, não importando a situação dos pais estrangeiros, se regular ou não, seria chileno.

Cento e sessenta e um filhos de estrangeiros transeuntes nascidos antes de 2014 recorreram à Corte de Apelações. Segundo o diretor nacional do Serviço Jesuíta a Migrantes (SJM), a não concessão de nacionalidade à estas crianças é um castigo por uma conduta que não lhes era atribuível. Qual culpa tinham por seus pais estarem irregulares no país? Nenhuma, mas essas crianças se tornavam apátridas (BERTIN, 2016).

De acordo com o Registro Civil, ainda existem 3.000 crianças em situação irregular devido à interpretação restritiva de nacionalidade que permaneceu por mais de 20 anos e a maioria destas crianças são filhos de pais bolivianos, mas isso não significa que a Bolívia os reconheça como bolivianos, pois para tal é necessário fazer um requerimento, o qual nem sempre é feito porque são famílias rurais (normalmente no interior de Arica e Tarapacá, regiões de vulnerabilidade social), que não têm muita informação e passam dificuldades para o acesso a algum cartório. Nesta

situação, a criança vive em um limbo legal em que não é nem chilena e nem boliviana (BERTIN, 2016).

Na Costa Rica destaca-se o caso da tribo Ngobe Bugle, em que habitantes cruzaram a fronteira Costa Rica e Panamá, acarretando consequências nas suas respectivas nacionalidades. A ONU e a UNICEF lançaram uma campanha para definir a nacionalidade destas pessoas e em menos de 5 meses, mais de 300 crianças indígenas tiveram sua nacionalidade determinada. No contexto da campanha *I Belong*, a ACNUR deu assistência legal aos integrantes desta tribo para determinar a nacionalidade de crianças e a realizar o registro tardio (ACNUR, 2016).

Em novembro de 2016, parlamentares de dezesseis países latino-americanos se reuniram em Quito, no Equador, para discutir respostas legislativas para a proteção de apátridas e estabelecer procedimentos para determinar a situação de apatridia e facilitar processos de naturalização. De acordo com María Clara Martín, representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) no Equador, “a América Latina é a região onde menos há apatridia, e isso é um resultado das constituições e leis que os parlamentos aprovaram para evitar que isso aconteça, estabelecendo que toda pessoa que nasce no solo de um país tem direito a ser cidadão deste país” (NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Desta forma, pode-se verificar que os países latino-americanos estão empenhados em erradicar a apatridia adotando as medidas legislativas necessárias para evitar o fenômeno, entretanto, existe um país no continente que se recusa a flexibilizar as normas relativas à nacionalidade e que, por isso, merece um item específico para sua abordagem, tendo em vista que foi o único demandado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos: a República Dominicana, conforme será verificado no próximo item.

3 DA SENTENÇA PROFERIDA PELA CORTE INTERAMERICANA E SOBERANIA

Nem todos os países latino-americanos estão abertos à erradicação da apatridia, pois determinadas situações relativas à nacionalidade esbarram com questões históricas nas relações entre os países envolvidos, e, deste modo, o país que mais coloca óbice em conceder sua nacionalidade é a República Dominicana, principalmente aos descendentes de haitianos, chegando ao ponto de retirar a nacionalidade de pessoas em nome da soberania estatal.

Haiti e a República Dominicana não possuem uma relação amigável, mas sim de rivalidade histórica. Ressalta-se que o Haiti foi o primeiro país latino-americano a se tornar independente e, conforme Seitenfus (2014, p. 30) menciona, “a Revolução Haitiana foi percebida pelo Ocidente como absurda e inaceitável. O fato de um grupo de negros, escravos e analfabetos, infligir uma derrota ao exército mais bem treinado (o francês), confrontou com o espírito do tempo.”

A República Dominicana não concordava com a independência do país vizinho e, por isso, foi invadida, sob o comando do ditador haitiano Jean Pierre Boyer, com o objetivo de se proteger dos países que discordavam de sua independência. A dominação haitiana perdurou entre 1822 e 1844. Contudo, a rivalidade entre os dois países chegou ao extremo no massacre ordenado pelo ditador dominicano Leônidas Trujillo, em 1937, quando ele ordenou que todos os haitianos que habitavam a República Dominicana fossem mortos. O exército dominicano assassinou mais de 10 mil pessoas em seis dias, no episódio conhecido como “o corte” (TAVARES, 2010).

Atualmente permanecem a mágoa e o orgulho entre ambos os

países e nem mesmo a tragédia do terremoto que devastou o Haiti em 2010 melhorou o relacionamento entre ambos, pois durante o auxílio ao Haiti, a ONU foi obrigada a recrutar novos soldados após o Haiti recusar militares dominicanos, restando à República Dominicana conceder espaço para a instalação de uma base transnacional para envio de ajuda ao país (TAVARES, 2010).

Esta rivalidade tem fortes reflexos sobre a apatridia de descendentes de haitianos e o único caso julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos a respeito da apatridia envolve exatamente estes dois países, uma vez que, como ilustrado no item anterior, os demais países latinos buscaram erradicar a apatridia no âmbito de seu direito interno, sendo desnecessária a atuação suplementar do sistema interamericano.

O caso julgado pela Corte iniciou no dia 11 de julho de 2003, quando a Comissão Interamericana de Direitos Humanos submeteu à Corte uma demanda contra a República Dominicana oriunda da denúncia nº 12.189, recebida pela Comissão em 28 de outubro de 1998, com objetivo de declarar a responsabilidade internacional da República Dominicana pela violação aos artigos 3º (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica); 8º (garantias judiciais); 19 (direitos da criança), 20 (direito à nacionalidade), 24 (direito à igualdade perante a lei) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana de Direitos Humanos em conexão com os artigos 1º, 1 (obrigação de respeitar os direitos estabelecidos na Convenção) e 2º (dever de adotar disposições de Direito interno concernentes aos direitos estabelecidos na Convenção).

A violação teria se iniciado desde 25 de março de 1999, quando a República Dominicana reconheceu a competência contenciosa da Corte e as vítimas eram as meninas Dylcia Oliven Yean e Violeta Bosco Bosico Cofi, nascidas na República Dominicana, filhas de pais haitianos. As

autoridades do Registro Civil dominicano negaram às crianças a emissão da certidão de nascimento, embora elas tivessem nascido em território dominicano e a Constituição deste país estabelecia o princípio *jus soli* como critério de aquisição de nacionalidade.

A Comissão declarou que o Estado da República Dominicana obrigou as duas crianças a permanecerem em situação de contínua ilegalidade e vulnerabilidade social decorrente da apatridia, violações que adquiriram grave dimensão por se tratarem de menores e, por isso, essas crianças foram impossibilitadas de frequentar a escola por um ano devido à falta de documentos de identidade.

Em razão da conduta ilegal da República Dominicana, a Comissão solicitou à Corte a imposição de reparação que trouxesse plena satisfação às vítimas. Exigiu-se que o Estado Dominicano fosse compelido a tomar providências legislativas e/ou administrativas para evitar que esse tipo de situação volte a ocorrer no futuro com outras crianças de ascendência haitiana no país. (PAOLINELLI, 2016)

A Corte Interamericana proferiu uma sentença de 90 páginas, a qual, por unanimidade, impôs ao Estado a obrigação de publicar no Diário Oficial uma senão denominada “Fatos Provados”, referentes aos pontos resolutivos da sentença; de realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional e um pedido de desculpas às crianças citadas na sentença (com a participação das autoridades estatais, das vítimas e de seus familiares); de adotar em seu direito interno as

medidas legislativas, administrativas, e outras que sejam necessárias para regulamentar o procedimento e os requisitos exigidos para adquirir a nacionalidade dominicana, mediante o registro tardio de nascimento, o qual deve ser simples, acessível e razoável; de pagar 8.000 dólares a título de danos morais . O fulcro da condenação foi o fato de que o status migratório não é hereditário e nunca poderia ser considerado uma justificativa para privar a nacionalidade de uma pessoa ou negar o exercício de seus direitos. ²

Em situações nas quais o apátrida oriundo de um país latino-americano esgota as alternativas oferecidas no território nacional (esgotamento dos recursos internos) para a obtenção da nacionalidade, deve procurar a Comissão Interamericana de Direitos Humanos para apresentar sua petição. Neste sentido, Arendt (2012, p. 395) afirmou que “os direitos humanos tinham (têm) de ser invocados sempre que um indivíduo precisava (precisar) de proteção contra a nova soberania do Estado e a nova arbitrariedade da sociedade.”

E, tendo em vista a necessidade da atuação do direito comunitário, começa-se a indagar a respeito da soberania estatal referente ao poder de determinar quem é e quem não é nacional de um Estado. Pois bem, o conceito de soberania está passando por transformações devido ao surgimento de órgãos transnacionais também soberanos, o que torna necessário diminuir o preconceito em relação às decisões destes órgãos.

Nas palavras de Radbruch (1974, p. 416), “quando as leis arbitrariamente concedem ou negam a certos homens os direitos naturais da pessoa humana, estas carecerão de qualquer validade e os juristas deverão ser os primeiros a recusar-lhes o caráter de jurídicas.”

2 A íntegra da sentença do caso das meninas Yean e Bosico pode ser encontrada neste site: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/d147e8e6485dbefedded517fe67972f.pdf>.

E os únicos juristas capazes de invalidar uma lei ou decisão judicial proferida dentro de um Estado latino-americano soberano são os juízes da Corte Interamericana de Direitos Humanos através do controle de convencionalidade.

4 A ATUAÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA FOI EFICIENTE?

Obter um direito pela via das Cortes Internacionais nem sempre é o melhor caminho, uma vez que não há garantia de resultado imediato, especialmente quando o assunto é o direito humano à nacionalidade, sem o qual o exercício da cidadania fica deficiente e o ideal é conseguir obtê-la de forma mais célere através dos procedimentos internos (mas isso depende mais do Estado do que do apátrida). Mazzuoli e Gomes (2015, p. 145), ciente da má vontade estatal de cumprir com as decisões das cortes regionais, explica que um dos maiores problemas do sistema interamericano é a dificuldade de executar internamente os deveres de investigar e punir os responsáveis pelas violações de direitos humanos. Ainda assim, para Piovesan (2015, p. 176) “os Estados devem garantir o cumprimento das decisões, sendo inadmissível sua indiferença, omissão e silêncio.” Levando isso em consideração, neste item será abordado o cumprimento da sentença proferida pela Corte Interamericana, a qual foi estudada no item anterior.

O governo dominicano, de fato, pagou a indenização fixada na sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, o que causou até uma certa surpresa para a sociedade, já que o Presidente da época, Leonel Fernández, havia declarado que não pagaria indenização alguma. Contudo, o governo entregou à menina maior de idade um cheque

no valor de 8 mil dólares e um certificado no mesmo valor à menina que era menor. À mãe de cada uma das meninas foi entregue um cheque de 6 mil dólares para cobrir os honorários advocatícios (GIL; RAMIREZ, 2007).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu uma resolução em 27 de agosto de 2010, declarando que a República Dominicana, além do pagamento da indenização, também havia cumprido com a publicação da sentença.

Em 10 de outubro de 2011, a Corte declarou que o Estado dominicano não cumpriu com a obrigação de promover um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional e com a obrigação de informar de maneira clara, concisa e detalhada sobre as medidas adotadas para adequar sua legislação interna com os ditames da sentença do caso Yean e Bosico (BLOG CORTE IDH, 2011).

Apesar da inadmissibilidade da indiferença e da omissão, a República Dominicana não adotou o espírito da sentença do caso Yean e Bosico e, em 2013, através da decisão nº 168 do Tribunal Constitucional, revogou a nacionalidade de 4 gerações de descendentes de haitianos, ou seja, revogando, retroativamente, a nacionalidade dominicana adquirida desde 1929 por milhares de cidadãos, sendo a maioria com ascendência haitiana. A sentença definiu a nacionalidade dominicana baseada em critérios “históricos, linguísticos, raciais e geopolíticos”, legitimando a discriminação racial na sociedade dominicana (ROSAS, 2016).

Em 2014, a Corte Interamericana de Direitos Humanos analisou o “*Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas vs. República Dominicana*”, que julgou a detenção arbitrária e expulsão sumária de haitianos e dominicanos de ascendência haitiana, além dos impedimentos encontrados para obtenção de nacionalidade por pessoas nascidas

no território dominicano (BERNARDES, 2016)³. Insatisfeita com as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a República Dominicana revogou sua aceitação à jurisdição da Corte, pois entendia que o sistema interamericano de direitos humanos não respeitava a sua soberania.

Ora, as decisões oriundas do sistema interamericano de direitos humanos não podem ser consideradas uma afronta à soberania estatal, pois não existe soberania que tenha legitimidade para violar direitos humanos. Para Santos (2012, p. 143) “a relativização da soberania no sistema interamericano não é um ato de violência em face do Estado, mas sim uma atitude louvável do Estado que procura fazer parte de um sistema internacional que se preste a promover a dignidade da pessoa humana.” Neste ato, o Estado cede, *spont sua*, parte de sua soberania .

Campilongo (1997, p. 99) alerta que a soberania tida como una, indivisível, inalienável e imprescritível, defendida por muitos estudiosos, é incompatível com a realidade estatal contemporânea e qualquer concepção de soberania que a tome como ilimitada, exclusiva e perpétua do poder público está morta. O processo de transnacionalização pela qual o mundo está passando, traz consequências para o conceito de soberania, pois esta começa a passar por uma crise de conceito por causa da proliferação de ordenamentos soberanos transnacionais (por exemplo, os sistemas regionais de proteção aos direitos humanos), paralelamente ao Estado.

A manutenção ou agravamento das situações de apatridia constitui uma afronta ao direito humano à nacionalidade e não existe

3 Arendt (2012, p. 383) apontou uma situação equivalente a deportação em massa em seu livro *Origens do Totalitarismo*: “O não reconhecimento de que uma pessoa pudesse ser “sem Estado” levava as autoridades, quaisquer que fossem, à tentativa de repatriá-la, isto é, de deportá-la para o seu país de origem, mesmo que esse se recusasse a reconhecer o repatriado em perspectiva como cidadão, ou, pelo contrário, desejasse o seu retorno apenas para puni-lo.”

soberania estatal que possa justificar este tipo de conduta. Boutros-Ghali faz uma afirmação que nos leva a refletir sobre soberania nos tempos atuais:

Ainda que o respeito pela soberania e integridade do Estado seja uma questão central, é inegável que a antiga doutrina da soberania exclusiva e absoluta não mais se aplica. Uma das maiores exigências intelectuais de nosso tempo é a de repensar a questão da soberania. Enfatizar os direitos dos indivíduos e os direitos dos povos é uma dimensão da soberania universal e que permite um envolvimento legítimo em questões que afetam o mundo como um todo (BOUTROS-GHALI, 1993 apud LIMA, 2016, p. 13).

A realidade global traz uma perda de exclusividade do *locus* estatal para a tomada de decisões políticas devido a um aumento da atividade dos novos atores internacionais e à necessidade de inserção dos Estados soberanos em processos de integração regional (TOSTES, 2004, p. 50).

Assim, ao contrário dos demais países latino-americanos que têm procurado sanar a situação desumana da apatridia das pessoas que vivem em seus territórios, a República Dominicana, em nome da sua soberania, apenas piora os índices de apatridia no continente latino. Caso o país continue negando a conceder a nacionalidade dominicana àqueles que lá nasceram, a única saída que resta ao indivíduo é recorrer ao peticionamento à Comissão Interamericana de Direitos Humanos para que esta intervenha, a fim de que o consagrado direito humano à nacionalidade seja concretizado.

A postura negacionista leva o país ao descrédito, a perder a

garantia internacional dos direitos humanos, pois futuros casos perante a Corte Interamericana seriam apenas semulacros, cuja sentença seria supérflua caso repetisse o que o Direito interno do país já dispõe; ou inócua, se o contrariasse (RAMOS, 2015, p. 293). A atual ciência política, da qual a soberania estatal faz parte, deve buscar atender ao bem comum, que, nas palavras de Comparato (1999, p. 19), “hoje tem o nome de direitos humanos, cujo fundamento é a igualdade de todos os homens, em sua comum condição de pessoas.”

CONCLUSÃO

O Direito Internacional, ainda que tenha avançado em matéria de nacionalidade, com a elaboração de legislação destinada aos apátridas, especialmente a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954) e a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia (1961), ainda não está sendo completamente eficaz na erradicação da apatridia devido dificuldade de forçar um Estado a cumprir com decisões oriundas das Cortes dos sistemas de direitos humanos.

A apatridia é um tema que afronta à ideia clássica de soberania, pois, se por um lado o Estado tem o direito de escolher previamente quem serão seus nacionais, por outro lado, isso lhe impõe o dever de não retirar a nacionalidade de pessoas que já a tem e, caso faça isso, o Estado estará incorrendo em um ilícito internacional a ser julgado por um tribunal internacional.

Não há dados suficientes e nem mesmo um número considerável de casos propostos perante o sistema interamericano de direitos humanos por violação ao direito à nacionalidade que possam confirmar que a provocação da Corte regional de direitos humanos é a melhor solução,

entretanto, ainda é a única saída possível que, muitas vezes, esbarra em questões relacionadas à soberania, já que a nacionalidade é prerrogativa estatal, ou seja, o Estado tem o poder de determinar quem é ou não seu nacional.

O que se verifica é que todos os casos de sucesso (e a América Latina, com exceção do caso República Dominicana e descendentes de haitianos, é um exemplo na erradicação da apatridia) foi devido à boa vontade dos Estados em completar lacunas que geravam conflito negativo de nacionalidade, tais como o Brasil, o Chile, a Costa Rica. Estes países contavam com um número razoável de apátridas, mas conseguiu contornar esta situação através de reformas legislativas e administrativas que possibilitaram a obtenção de nacionalidade por milhares de pessoas.

A atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos deve ser suplementar e ser requisitada após de esgotados todos os recursos internos do Estado nacional, tal como aconteceu no caso das meninas Yean e Bosico, as quais se tornaram dominicanas após a sentença condenatória, tendo sido essencial para a concretização do direito à nacionalidade. Contudo, o Direito Internacional precisa ser estudado com mais profundidade para que os especialistas verifiquem quais instrumentos podem utilizar para evitar condutas que desrespeitem o teor da sentença, tais como o fato da República Dominicana não ter feito o ato de reconhecimento público do ilícito internacional e não ter adotado em seu direito interno as medidas necessárias para diminuir a incidência da apatridia em nome da soberania estatal.

A soberania, antes tida como uma, indivisível e imprescritível, atualmente cede lugar à soberania compartilhada, transnacional, mas, ainda que se veja a soberania como algo exclusivamente estatal, a

desobediência às decisões proferidas por uma corte regional de direitos humanos é uma afronta à própria soberania, pois, quando o Estado assinou, de livre e espontânea vontade, a Convenção (no caso, a Americana de Direitos Humanos), aceitou obedecer aos ditames regionais de direitos humanos. O desrespeito às sentenças viola o próprio ato de soberania e, no caso da manutenção da apatridia, isso gera uma situação tão cruel que, como Hannah Arendt escreveu em seu livro, é pior do que a escravidão.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Paulo. **A Declaração de Cartagena e a proteção aos refugiados**. 2014. Disponível em: <<http://jornalgggn.com.br/noticia/a-declaracao-de-cartagena-e-a-protecao-aos-refugiados>>. Acesso em: 12 maio 2017.

ACNUR. **Apatridia**: ACNUR ajuda indígenas sem fronteiras na América Central. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/apatridia-acnur-ajuda-indigenas-sem-fronteiras-na-america-central/>. Acesso em 18 de março de 2016.

ARENDR, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2012.

BATCHELOR. C. A. **Statelessness and the problem of resolving nationality status**. International journal of refugee law. Osford, 2000.

BERNARDES, Pedro Henrique Dias Alves. A apatridia dentro do regime interamericano de direitos humanos: o caso de dominicanos de ascendência haitiana. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PENSAR E REPENSAR A AMÉRICA LATINA, 2., 2016. **Anais...** Disponível

em: <http://sites.usp.br/pro_lam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/BERNARDES_SP24-Anais-do-II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>. Acesso em: 11 maio 2017.

BERTIN, Ximena. **Recurren a la Corte para nacionalizar a 161 hijos de migrantes**. Disponível em: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/11/680-655368-9-recurren-a-la-corte-para-nacionalizar-a-161-hijos-de-migrantes.shtml>. Acesso em: 18 de março de 2017.

BLOG COURT IDH. **Supervisión del cumplimiento de Sentencia en el caso Yean y Bosico vs. República Dominicana**. 2011. Disponível em: <<http://corteidhblog.blogspot.com.br/2011/11/supervision-del-cumplimiento-de.html>>. Acesso em: 11 maio 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 54, de 20 de setembro de 2007**. Dá nova redação à alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal e acrescenta art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc54.htm>. Acesso em: 11 ago. 2017.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e democracia**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. Apresentação. In: _____. **Quem é o povo?** São Paulo: Max Limonad, 1999.

COSENDEY, Larissa Rodrigues da Silva. **Apatridia e direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2014.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Allan. **Direito**

internacional público. São Paulo: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

EQUIPO MIGRACION Y REFUGIO AMNISTIA INTERNACIONAL. **Niños y niñas apátridas en Chile: el abandono por parte del Estado.** 2014. Disponível em: <<http://www.theclinic.cl/2014/12/01/ninos-y-ninas-apatridas-en-chile-el-abandono-por-parte-del-estado/>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

GIL, Fior; RAMIREZ, Juan Maria. **Gobierno paga dinero a dos niñas haitianas.** 2007. Disponível em: <<http://hoy.com.do/gobierno-paga-dinero-a-dos-ninas-haitianas/>>. Acesso em: 11 maio 2017.

GONZALES, Juan Carlos Murillo. **Apatridia y nacionalidad en America Latina.** 2011. Disponível em: <<http://www.uasb.edu.ec/>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

LIMA, Simone Alvarez. A violação aos direitos humanos pela apatridia na América Latina. In: ENCONTRO DA ANDHEP, 4., 2016, Vitória. **Anais...** Vitória, 2016.

LISOWSKI, Telma Rocha. **A apatridia e o “direito a ter direitos”:** um estudo sobre o histórico e o estatuto jurídico dos Apátridas. 2012. Disponível em: <http://www.pge.pr.gov.br/arquivos/File/Revisita_PGE_2012/Artigo_4_A_Apatridia.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.

MARCO, Carla Fernanda de. **O direito fundamental à nacionalidade:** a apatridia e a competência atributiva da ONU.

Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; GOMES, Luiz Flávio.

Comentários à convenção americana sobre direitos humanos. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; GOMES, Luiz Flávio. **Curso de direitos humanos.** São Paulo: Método, 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Parlamentares latino-americanos reúnem-se em Quito para discutir apatridia.** 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/parlamentares-latino-americanos-reunem-se-em-quito-para-discutir-apatridia/>>. Acesso em: 12 maio 2017.

PAOLINELLI, Camilla Mattos. **A Apatridia sob a perspectiva do caso Las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana.**

Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10497>. Acesso em: 20 jan. 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do direito.** Coimbra: Armênio Amado Editor, 1974.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RIBEIRO, Deborah Cristina Rodrigues et al. **Apatridia e cidadania: protegendo indivíduos legalmente invisíveis**. 2013. Disponível em: <<http://www.sinus.org.br/2013/wp-content/uploads/2013/03/13.-SoCHum-Artigo.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2015.

ROSAS, Erika Guevara. **Milhares de apátridas: a vergonha da República Dominicana**. Disponível em: <<https://anistia.org.br/milhares-de-apatridas-vergonha-da-republica-dominicana/>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

SANTOS, Alberto Silva. **A internacionalização dos direitos humanos e o sistema interamericano de proteção**. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

SEITENFUS, Ricardo. **Haiti: dilemas e fracassos internacionais**. Ijuí: Unijuí, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

STAPLES, Kelly. **Statelessness and the politics of misrecognition**. Berlim: Springer, 2012.

TAVARES, Osnir. **Do outro lado da ilha: República Dominicana**. 2010. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/mundo/do-outro-lado-da-ilha-republica-dominicana-ctbesa985e6phf1y8e66idx72>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

TOSTES, Ana Paula B. **União europeia: o poder do direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

Como citar: VAL, Eduardo Manuel; LIMA, Simone Alvarez. Soberania e Nacionalidade: As diferentes condutas dos Estados diante da apatridia na América Latina. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 21, n. 3, p.43-69, nov. 2017. DOI: 10.5433/2178-8189.2017v21n3p43. ISSN: 2178-8189.

Recebido em 14/07/2016

Aprovado em 10/08/2017