

Como variam as leis da nacionalidade: Uma comparação à escala global¹

Rainer Bauböck, Iseult Honohan e Maarten Vink²

Resumo: Quem deve ser nacional? A Declaração Universal dos Direitos Humanos proclama que “todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade”. No entanto, os Estados têm o direito de definir, através das suas leis, quem são os seus nacionais. As leis da nacionalidade fazem-no de formas muito diferentes. Estas variações de leis e políticas da nacionalidade podem ser mais bem compreendidas através de uma perspetiva global que compare as oportunidades e consequências da obtenção da nacionalidade em diferentes contextos. Novos dados coligidos pelo GLOBALCIT revelam um cenário complexo. Neste artigo, os autores analisam disposições das leis da nacionalidade de 175 Estados, para aferir a medida em que as disposições nacionais respeitam a escolha individual e se cumprem parâmetros mínimos de não discriminação e de legalidade.

Palavras-chave: Nacionalidade, naturalização, apatridia, não discriminação

1. Introdução

A Declaração Universal dos Direitos Humanos proclama, no seu artigo 15.º, n.º 1, que “todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade”. No entanto, de acordo com um princípio básico de Direito internacional, “cabe a cada Estado determinar, através da sua legislação, quem são os seus nacionais”³. As leis da nacionalidade fazem-no de formas muito diversas, sendo que frequentemente não

¹ Este texto foi publicado, pela primeira vez, em Inglês, em 2018, com o título “How Citizenship Laws Differ: A Global Comparison”, como Policy Brief 2018: 9 pela Migration Studies Delegation (DELMi) e está disponível em <http://www.delmi.se/en/publications-seminars#!en/how-citizenship-laws-differ-a-global-comparison-policy-brief-20189> [13.08.2019]. Os autores agradecem a Patrícia Jerónimo por traduzir o texto para língua portuguesa.

² Rainer Bauböck é Professor no Robert Schuman Centre, European University Institute, Florença, Itália; Iseult Honohan é Professora Associada Jubilada no University College Dublin, Irlanda; Maarten Vink é Professor de Sociologia Política na Universidade de Maastricht, Países Baixos. Os autores são, respetivamente, Co-Diretor, membro do Conselho de Administração e Co-Diretor do Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT).

³ Convenção sobre Determinadas Questões Relativas aos Conflitos de Leis sobre a Nacionalidade, artigo 1.º (A Haia, 1930).

respeitam o princípio da legalidade nem combatem efetivamente a apatridia. Até aqui, os estudos comparativos das leis da nacionalidade têm-se limitado quase sempre à análise de democracias ocidentais e à questão do acesso à nacionalidade por parte dos imigrantes. Frequentemente, estes estudos presumem existir um contraste entre regimes de nacionalidade étnicos, baseados na ascendência (*ius sanguinis*), e regimes de nacionalidade cívicos, baseados no nascimento no território (*ius soli*) (Vink & Bauböck, 2013). Novos dados coligidos pelo Observatório Global de Cidadania – Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT)⁴ – revelam um cenário mais complexo.

No Observatório, estabelecemos 12 indicadores para avaliar quão inclusivas são as leis da nacionalidade em 175 Estados, qual a margem que permitem à escolha individual e se cumprem parâmetros mínimos de não discriminação e legalidade. Estes indicadores refletem as regras mais comuns sobre a atribuição da nacionalidade por efeito do nascimento, a naturalização ordinária (baseada na residência), a naturalização especial (facilitada) para cônjuges e grupos culturalmente próximos, a renúncia voluntária à nacionalidade e a perda da nacionalidade em resultado de residência no estrangeiro e da aquisição voluntária de outra nacionalidade. Para além disso, usamos dados da UNICEF sobre registo do nascimento, para avaliar se as pessoas que têm o direito à nacionalidade por efeito do nascimento conseguem efetivamente exercer este direito.

2. Nacionalidade por efeito do nascimento: Grandes disparidades entre regiões

Todos os Estados atribuem a nacionalidade por efeito do nascimento. As duas regras básicas – *ius soli* e *ius sanguinis* – têm as suas origens modernas no common law inglês e no Código de Napoleão, respetivamente. O *ius soli* foi adotado pelos colonos britânicos na América do Norte e na Oceânia, mas também é dominante na América Latina, onde as suas origens remontam à Constituição espanhola de Cádiz, de 1812. No resto do mundo, a nacionalidade por efeito do nascimento é sobretudo transmitida com base na ascendência, incluindo em muitas antigas colónias britânicas, que mudaram as suas leis depois da independência.

⁴ Disponível em <http://globalcit.eu> [13.08.2019].

Quadro 1: Nacionalidade originária

	Mundo	África	Américas	Ásia/Oceânia	Europa
<i>Ius Sanguinis</i> (no país)					
- Incondicional	59%	72%	17%	64%	71%
- Condicionado	14%	17%	3%	13%	21%
- Limitado	10%	8%	-	22%	7%
- Sem disposição	17%	4%	80%	-	-
<i>Ius Sanguinis</i> (no estrangeiro)					
- Incondicional	41%	62%	29%	22%	43%
- Condicionado	38%	25%	43%	42%	48%
- Sem disposição ou com disposição de alcance reduzido	21%	13%	29%	36%	10%
<i>Ius Soli</i>					
- Incondicional	18%	4%	83%	2%	-
- Condicionado	21%	23%	14%	16%	29%
- Limitado	6%	8%	-	13%	2%
- Sem disposição	55%	66%	3%	69%	69%
<i>Ius Soli</i> (apátrida)					
- Disposição especial	51%	32%	23%	60%	88%
- Sem disposição especial	49%	68%	77%	40%	12%
Número de países	175	53	35	45	42

Fonte: www.globalcit.eu

A maioria dos Estados, no entanto, combina elementos de ambas as regras. Todos os Estados em que o *ius soli* é dominante oferecem a nacionalidade por efeito do nascimento a, pelo menos, a primeira geração nascida no estrangeiro de nacionais emigrados. E 51% dos Estados incluem uma disposição de *ius soli* especial para crianças nascidas no seu território que, de outro modo, seriam apátridas. Na Europa, são 88%, na Ásia 60% e em África apenas 32%. Uma vez que o *ius sanguinis* é dominante nestes três continentes, a ausência de *ius soli* contribui para situações de apatridia (Vonk, Dumbrava, Vink & de Groot, 2016).

É importante notar que, enquanto o *ius soli* inclui automaticamente as crianças filhas de imigrantes, frequentemente deixa os filhos menores nascidos no estrangeiro (a cognominada “geração 1.5”) no limbo até que atinjam a maioridade e possam requerer a naturalização. Por outro lado, as crianças de origem imigrante nascidas em Estados onde o *ius sanguinis* é dominante também se tornarão nacionais se a naturalização for fácil para os seus pais ou se os pais estrangeiros puderem adquirir a nacionalidade para os seus filhos mediante declaração, como é o caso na Suécia.

Tanto o *ius sanguinis* como o *ius soli* podem ser consagrados de forma incondicional ou sob condição do preenchimento de certos requisitos. Nas Américas, a maioria dos Estados (83%) ainda atribui a nacionalidade a qualquer pessoa nascida no território, enquanto o Reino Unido, a Irlanda, a Austrália e a Nova Zelândia introduziram vários requisitos, tais como um período mínimo de residência por um dos progenitores. Os países europeus que introduziram o *ius soli* mais recentemente, como a Alemanha, em 2000, têm sempre optado por uma consagração condicionada. O *ius sanguinis* é incondicional se puder ser passado sem limites às várias gerações nascidas no estrangeiro, criando desse modo populações potencialmente muito numerosas na diáspora com o direito de reivindicar a nacionalidade e a admissão ao território no país de origem de um antepassado. Em África, 62% dos Estados não estabelecem quaisquer limites ao *ius sanguinis* extraterritorial; na Europa, esse é o caso para 43% dos Estados, enquanto na Ásia/Oceânia e nas Américas a percentagem está abaixo dos 30%.

3. Ineficácia da nacionalidade por efeito do nascimento – a necessidade de registar os nascimentos

A nacionalidade por efeito do nascimento deve proporcionar a todos os indivíduos um estatuto protegido para toda a vida. No entanto, quando os Estados são incapazes de registar os nascimentos ocorridos no seu território e de filhos de nacionais seus, as crianças não poderão beneficiar desta proteção e podem acabar apátridas. A UNICEF identifica 60 Estados onde a percentagem de nascimentos registados face aos nascimentos ocorridos no território é inferior a 90%. Em África, isto acontece na maioria dos Estados (77%, com mais 8% em relação aos quais há falta de dados e que provavelmente pertencem ao mesmo grupo)⁵. A falta de registo de nascimento também é um problema grave nos Estados latino-americanos e asiáticos. Isso deve-se sobretudo à falta de capacidade administrativa, mas Bronwen Manby refere países africanos onde o registo de nascimento é especificamente negligenciado no caso de crianças pertencentes a minorias étnicas, raciais ou religiosas (Manby, 2018).

4. Naturalização – um direito ou um privilégio?

A nacionalidade obtida aquando do nascimento pode ser alterada ao longo da vida através da naturalização. Diversamente do que se passa

⁵ Estatísticas disponíveis em <https://data.unicef.org/topic/child-protection/birth-registration/> [13.08.2019].

com a atribuição por efeito do nascimento, são muito mais variadas as razões pelas quais os Estados aceitam pedidos de naturalização e as condições que estes impõem. Escolhemos algumas mais significativas e distinguimos a naturalização ordinária, baseada no tempo de residência, das naturalizações especiais, que frequentemente implicam uma redução ou completa dispensa dos requisitos de residência. Em quase metade de todos os Estados (48%), cinco anos de residência regular ou permanente são suficientes para qualificar um indivíduo para a naturalização comum. Nas Américas, isto é verdade para 2/3 de todos os países.

No campo oposto, 34% de todas as leis da nacionalidade exigem um período de residência de 10 anos ou mais, incluem disposições explicitamente discriminatórias ou deixam a apreciação dos pedidos inteiramente à discricionariedade das autoridades estaduais. Entre muitas outras condições que os Estados impõem aos requerentes de naturalização ordinária, analisámos aquelas que provavelmente constituem os maiores obstáculos. A aceitação da dupla nacionalidade em caso de naturalização é mais comum em África (70%) e nas Américas (71%) do que na Ásia (60%) e na Europa (52%). Condições económicas, como níveis de rendimento, emprego estável ou a não receção de subsídios de segurança social no passado são muito comuns na Europa (64%) e na Ásia/Oceânia (67%) e muito menos nas Américas (37%).

Quadro 2: Naturalização ordinária e facilitada

	Mundo	África	Américas	Ásia/Oceânia	Europa
Residência exigida					
- Depois de 5 ou menos anos	48%	36%	66%	51%	45%
- Depois de 6 até 9 anos	18%	13%	29%	2%	33%
- Depois de 10 até 12 anos	22%	38%	3%	18%	21%
- Depois de 15 anos/sem disposição ou disposição discriminatória	12%	13%	3%	29%	0%
Dupla nacionalidade para imigrantes	64%	70%	71%	62%	52%
Requisito económico	53%	43%	37%	67%	64%
Transferência para o cônjuge					
- Sim	60%	57%	69%	31%	88%
- Sem disposição especial	13%	0%	17%	27%	12%
- Disposição discriminatória	27%	43%	14%	42%	0%
Naturalização facilitada por afinidade cultural	23%	13%	14%	18%	48%
Número de países	175	53	35	45	42

Fonte: www.globalcit.eu

60% dos Estados em todo o mundo e 88% na Europa facilitam a aquisição da nacionalidade por aqueles que são casados com um

nacional. Até à década de 1970, a maioria dos países discriminava entre homens e mulheres, forçando estas a adotar a nacionalidade dos maridos aquando do casamento. Apesar de isto ser hoje contrário a normas internacionais vinculativas (De Groot & Vonk, 2016), 47 Estados (mais de 40% de Estados africanos e asiáticos) ainda consagram disposições discriminatórias em função do género nas respetivas leis da nacionalidade. Em contrapartida, o acesso facilitado à nacionalidade para aqueles que falem a mesma língua ou partilhem uma identidade étnica e cultural com a maioria da população é muito mais comum na Europa (48%) do que no resto do mundo (15%).

5. Perder a nacionalidade – por escolha ou contra vontade

A nacionalidade pode ser perdida através de renúncia voluntária ou por decisão do Estado. A Declaração Universal dos Direitos Humanos proclama: “Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade”⁶. Será que os Estados respeitam esta norma?

13% dos Estados impedem os seus nacionais de mudar de nacionalidade, com base numa doutrina de “aliança perpétua”. Outros 3% só permitem a renúncia em circunstâncias muito limitadas. É interessante notar que esta abordagem iliberal não está só disseminada entre Estados não democráticos (especialmente na Ásia e no Norte de África), mas está também fortemente presente entre os Estados de *ius soli* da América Latina (11 países sem ou com muito limitada possibilidade de renúncia). Mais frequentemente, os Estados não permitem a renúncia quando esta conduza à apatridia ou fazem-na depender da residência no estrangeiro.

Quadro 3: Perda voluntária e involuntária da nacionalidade

	Mundo	África	Américas	Ásia/Oceânia	Europa
Renúncia					
- Sim	84%	85%	69%	80%	100%
- Apenas limitada	3%	0%	17%	0%	0%
- Não	13%	15%	14%	20%	0%
Perda devido a residência no estrangeiro	30%	26%	23%	40%	31%
Dupla nacionalidade para emigrantes	63%	62%	89%	42%	67%
Número de países	175	53	35	45	42

Fonte: www.globalcit.eu

⁶ Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 15.º, n.º 2.

Um pouco menos do que um terço de todos os Estados (com pouca variação entre continentes) presume que uma residência de longa duração no estrangeiro conduz à perda de uma ligação genuína com o Estado e que esta justifica a privação da nacionalidade, se o indivíduo já tiver adquirido outra nacionalidade. Para um pouco mais do que um terço de todos os Estados (37%), é a aquisição voluntária de outra nacionalidade, em si mesma, que justifica a privação da nacionalidade. Esta visão das coisas perdeu muito terreno a partir da década de 1960, com mais e mais Estados a mostrarem-se interessados em manter os laços com a sua diáspora através da aceitação da dupla nacionalidade entre os seus emigrantes (Vink, Schakel, Reichel, Luk & de Groot, 2019). Dois terços dos Estados europeus e 63% de todos os países do mundo estão hoje nesta situação. Só os Estados asiáticos é que continuam, na sua maioria, a resistir a esta tendência global.

6. Recomendações

(1) O nosso estudo revela uma necessidade urgente de reforçar os parâmetros mínimos globais para leis e políticas em matéria de nacionalidade, com vista a reduzir a apatridia, combater a discriminação explícita e reforçar a legalidade. A atenção deve centrar-se em:

- Reconhecer a nacionalidade por efeito do nascimento no território, para crianças que, de outro modo, sejam apátridas, nos países sem *ius soli* ou com *ius soli* condicionado (especialmente em África)
- Abolir a discriminação contra mulheres e minorias étnicas, raciais e religiosas, nas disposições sobre *ius soli*, naturalização, transmissão da nacionalidade por descendência e através do casamento (especialmente na Ásia e em África)
- Introduzir um limite à extensão da residência requerida para a naturalização ordinária e exigir que as leis enunciem claramente todos os requisitos, de modo a reduzir a arbitrariedade no exercício da discricionariedade administrativa (especialmente na Ásia e em África)
- Garantir o direito a mudar de nacionalidade através da renúncia (na Ásia, em África e na América Latina)

(2) Regras inclusivas para a atribuição da nacionalidade por efeito do nascimento são ineficazes quando os Estados não dispõem de capacidade administrativa ou deliberadamente não registam crianças pertencentes a minorias étnicas, raciais e religiosas. As organizações internacionais deveriam apoiar e pressionar os Estados no sentido de

assegurar que o registo de nascimento é alargado, especialmente nos Estados africanos.

(3) As normas de Direito internacional podem ser desenvolvidas mais facilmente a nível regional. Organizações como a União Africana, UNASUR e ASEAN deveriam iniciar processos intergovernamentais com vista à adoção de convenções regionais em matéria de nacionalidade, à semelhança da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, adotada pelo Conselho da Europa, em 1997.

(4) Os Estados democráticos devem procurar estabelecer parâmetros mais elevados do que as garantias de direitos humanos mínimas. Muitos Estados europeus não foram capazes de tornar a sua nacionalidade acessível a grandes populações de imigrantes. Os Estados europeus de imigração deveriam introduzir formas condicionadas de *ius soli* ou promover a integração dos filhos de imigrantes através de garantias fortes de acesso à naturalização. Deveriam também promover a naturalização entre os imigrantes de primeira geração, através da remoção de obstáculos, tais como condições económicas, exames linguísticos e de naturalização difíceis e a exigência de que renunciem à nacionalidade anterior.

Bibliografia

- De Groot, G.R. and Vonk, O. (2016), *International Standards on Nationality Law: Texts, Cases and Materials*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers.
- Manby, B. (2018), *Citizenship in Africa: The Law of Belonging*, Oxford, Hart Publishing.
- Vink, M. P., & Bauböck, R. (2013), “Citizenship configurations: Analysing the multiple purposes of citizenship regimes in Europe”, *Comparative European Politics*, vol. 11, n.º 5, pp. 621-648.
- Vink, M. P., Schakel, A. H., Reichel, D., Luk, N. C., & de Groot, G.-R. (2019), “The international diffusion of expatriate dual citizenship”, *Migration Studies*, vol. 7, n.º 3, pp. 362-383.
- Vonk, O. W., Dumbrava, C., Vink, M. P., & de Groot, G. R. (2016), “Benchmarking legal protection against statelessness”, in Laura Van Haas & Melanie Khanna (eds.), *Solving Statelessness*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers.