

**O DIREITO À NACIONALIDADE NO CONTEXTO JURÍDICO
INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: A
EXPERIÊNCIA ESPANHOLA DA LEI DE MEMÓRIA DEMOCRÁTICA**

*The right to nationality in the international legal context of human rights protection: the Spanish
experience of the democratic memory law*

Vivian Rodrigues Madeira da Costa¹

Universidade de Lisboa

<https://doi.org//10.62140/VRMC2612024>

Sumário: 1.O direito à nacionalidade como direito humano; 2. A Lei de Memória Democrática na Espanha; 3. O reconhecimento da nacionalidade originária como medida reparadora e democrática; Considerações Finais; Referências Bibliográficas.

Resumo: A presente investigação debruça-se sobre o nexo entre o direito à nacionalidade e o arcabouço jurídico internacional de proteção dos direitos humanos, com ênfase na recente experiência espanhola da Lei de Memória Democrática. O objetivo é analisar as implicações jurídicas dessa legislação, escrutinando seu alinhamento com as normas internacionais reconhecidas e seu impacto sobre os indivíduos afetados pela Guerra Civil espanhola e demais emigrados por causas diversas, bem como seus descendentes, considerando o reconhecimento à nacionalidade como direito fundamental e humano. A questão da nacionalidade emerge como um tema central no âmbito dos direitos humanos, especialmente quando se trata de indivíduos deslocados de seus países de origem por motivos políticos, sociais ou econômicos. No contexto da Guerra Civil espanhola e do subsequente regime franquista, milhares de pessoas foram exiladas, perdendo sua nacionalidade originária. A Lei de Memória Democrática representa, então, uma medida significativa para o reconhecimento dos direitos fundamentais desses indivíduos e de seus descendentes, concedendo-lhes a possibilidade de recuperar sua nacionalidade espanhola de origem. Sabe-se que a determinação da nacionalidade de um indivíduo impacta significativamente o acesso a direitos e oportunidades, incluindo o direito de residir, trabalhar, estudar e participar da vida política em um dado país e, assim exercer oportunamente a própria cidadania.

Palavras-chave: Direito à nacionalidade; Cidadania; Lei de Memória Democrática.

¹Advogada Internacionalista inscrita perante a Ordem dos Advogados do Brasil, a Ordem dos Advogados de Portugal e a Ordem de Advogados da Espanha. Sócia-fundadora do escritório Madeira da Costa Sociedade de Advogados. Doutoranda em Ciências Jurídicas Internacionais e Europeias, pela Universidade de Lisboa. Mestre em Governança e Direitos Humanos pela Universidade Autônoma de Madri. Mestranda em Direito Público pela Universidade de Sevilha. Pós-Graduada em Direitos dos Estrangeiros e das Migrações e Pós-Graduada em Direito dos Estrangeiros e Cooperação Internacional ao Desenvolvimento pela Universidade de Cádiz. Membro da Sociedade Europeia de Direito Internacional, do Instituto Brasileiro de Direito Estrangeiro e Comparado (IBDESC) e da Associação Brasileira de Advogados Internacionais (ABRINTER). Membro da Área Científica de Direito Internacional do Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos (IBEROJUR). E-mail: vivianrmdacosta@gmail.com.

Abstract: The present investigation focuses on the nexus between the right to nationality and the international legal framework for the protection of human rights, with an emphasis on the recent Spanish experience of the Democratic Memory Law. The aim is to analyze the legal implications of this legislation, scrutinizing its alignment with recognized international norms and its impact on individuals affected by the Spanish Civil War and other emigrants for various reasons, as well as their descendants, considering the recognition of nationality as a fundamental and human right. The issue of nationality emerges as a central theme in the field of human rights, especially when it concerns individuals displaced from their countries of origin for political, social, or economic reasons. In the context of the Spanish Civil War and the subsequent Francoist regime, thousands of people were exiled, losing their original nationality. The Democratic Memory Law thus represents a significant measure for the recognition of the fundamental rights of these individuals and their descendants, granting them the possibility of recovering their original Spanish nationality. It is known that the determination of an individual's nationality significantly impacts access to rights and opportunities, including the right to reside, work, study, and participate in political life in a given country and thus exercise one's own citizenship in a timely manner.

Keywords: Right to nationality; Citizenship; Democratic Memory Law.

1. O direito à nacionalidade como direito humano

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 15º, estabelece que "toda pessoa tem direito a uma nacionalidade"². O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, em seu artigo 24º, reforça este princípio, assegurando que "ninguém poderá ser privado arbitrariamente de sua nacionalidade."³ Sabe-se que estes são documentos fundamentais no âmbito do direito internacional dos direitos humanos e ambos contêm disposições que protegem o direito à nacionalidade, refletindo a importância desse direito específico no contexto da dignidade humana e da identidade individual, assim como do desenvolvimento da cidadania em toda sua potencialidade.

A citada Declaração constitui um documento histórico adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, sendo considerada um dos principais instrumentos fundadores do direito internacional dos direitos humanos, influenciando de maneira progressiva as constituições e legislações de inúmeros países. Este documento

²ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos: adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Artigo 15º. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 30 jun. 2024.

³ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Artigo 24º. Adotado e aberto para assinatura, ratificação e adesão pela resolução da Assembleia Geral 2200A (XXI) de 16 de dezembro de 1966, entrando em vigor em 23 de março de 1976, de acordo com o Artigo 49. Disponível em: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. Acesso em: 30 jun. 2024

estabelece, pela primeira vez, um conjunto de direitos humanos que devem ser protegidos universalmente.

Enquanto isso, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, tratado multilateral adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas no ano de 1966, o qual entrou em vigor em 1976, tem como objetivo assegurar os direitos civis e políticos dos indivíduos sob uma perspectiva global, complementando a Declaração Universal dos Direitos Humanos com um instrumento legal vinculativo para os Estados que o ratificam. Frise-se que tal Pacto foi promulgado no Brasil através do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.⁴

Neste contexto, pode-se citar, igualmente, a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade⁵, através da qual se visa assegurar que os princípios de direitos humanos sejam respeitados na administração das questões concernentes à nacionalidade, promovendo a proteção contra a apatridia e garantindo a igualdade e justiça nos processos de nacionalidade e no reconhecimento desse direito. Com efeito, a partir da determinação de que toda pessoa tem direito a uma nacionalidade e de que ninguém será dela arbitrariamente privado, tampouco do direito de mudar de nacionalidade, se enfatiza que a nacionalidade é um direito humano essencial, garantindo a todas as pessoas o reconhecimento legal por um Estado.

Ademais, proibir a privação arbitrária da nacionalidade tem o condão de proteger os indivíduos de atos discriminatórios ou punitivos que possam deixá-los apátridas. Dessa forma, é indubitável que o reconhecimento de uma nacionalidade proporciona, de fato, uma identidade legal, através da qual um indivíduo exerce outros direitos fundamentais e humanos, sendo essencial para a própria dignidade da pessoa humana. Portanto, a nacionalidade permite o exercício de direitos políticos, como o direito ao voto e a participação na vida pública, possibilitando, igualmente, o acesso a direitos sociais e econômicos. É a partir desta premissa que se combate a apatridia, por exemplo, pois que este fenômeno acaba por usurpar do indivíduo o seu reconhecimento social, ou seja, a sua consideração como cidadão e sujeito de direitos e deveres.

⁴BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Dispõe sobre a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

⁵CONSELHO DA EUROPA. Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, aberta à assinatura em Estrasburgo, em 6 de novembro de 1997. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_Europeia_sobre_a_Nacionalidade.pdf?view=1. Acesso em: 30 jun. 2024.

Neste diapasão, a comunidade internacional reconhece que os Estados têm a obrigação, sob o direito internacional, de prevenir e de reduzir a apatridia, conforme a **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954**, e a **Convenção para a Redução da Apatridia, do ano de 1961**, as quais também estabelecem normas e obrigações para os Estados no sentido de proteger os direitos dos apátridas e de evitar a ocorrência desse fenômeno. O **Plano de Ação Global para Acabar com a Apatridia: 2014 - 2024**⁶, desenvolvido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), representa um esforço internacional coordenado para erradicar a apatridia em uma década. Este plano estabelece uma estratégia abrangente com ações específicas que os Estados e outras partes interessadas devem adotar para enfrentar e resolver a apatridia globalmente. Dessa maneira, a apatridia, a condição de não possuir nacionalidade reconhecida por nenhum Estado, é combatida pela comunidade internacional por razões profundamente enraizadas nos princípios de direitos humanos e de dignidade humana.

A erradicação dessa condição é imperativa para assegurar que todos os indivíduos possam desfrutar de uma vida digna e com direitos garantidos. Portanto, combatendo a apatridia, a comunidade internacional reafirma seu compromisso com a proteção dos direitos humanos e da dignidade humana, assegurando que ninguém seja deixado sem uma nacionalidade e sem a proteção que ela confere, vez que a ausência do seu reconhecimento constitui uma violação direta dos direitos humanos, privando os indivíduos de uma identidade jurídica e, conseqüentemente, do acesso a direitos fundamentais. A célebre Hannah Arendt, por exemplo, afirma que a apatridia representa "a negação do direito de ter direitos"⁷.

Sobre o tema, afirma Campos Gil que:

(...) no contexto do paradigma clássico do direito internacional interestadual, não se reconhecia ainda direitos diretamente ao indivíduo. Para além disso, o sistema interestadual não protegia todos os estrangeiros, já que os apátridas ficavam totalmente de fora dos mecanismos de proteção existentes, por não terem um Estado ao qual se pudessem dirigir. A mudança desse estado de coisas só

⁶ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Plano de Ação Global para Acabar com a Apatridia: 2014 - 2024. Disponível em: < <https://www.acnur.org/media/plan-de-accion-mundial-2014-2024-para-acabar-con-la-apatridia>>. Acesso em: 30 jun. 2024.

⁷ARENDR, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt, Brace & World, 1951. p. 297

viria a ocorrer com a negociação de vários instrumentos destinados à proteção dos direitos humanos.⁸

Não obstante, o problema pode não residir somente no fenômeno da apatridia em si, mas também nos aspectos concernentes à emigração forçosa e, por vezes, à consequente perda da nacionalidade e à própria imposição de privação da nacionalidade como medida arbitrária. Com efeito, há poucas décadas, de acordo com alguns ordenamentos jurídicos, as mulheres que se casassem com estrangeiros poderiam perder sua nacionalidade originária, por exemplo, assim como ocorreu com alguns emigrantes em razão de perseguição política.

Há que se considerar, igualmente, que a questão das migrações está bastante relacionada com o direito à nacionalidade, seja em relação à consideração dos estrangeiros residentes como parte da população de determinado Estado e cidadãos potenciais, capazes de integrar o povo através da naturalização⁹, ou mesmo à medida que muitos cidadãos emigrados, obrigados a abandonar seus países de nascimento, podiam perder suas nacionalidade originária e, mesmo na hipótese de lograr mantê-la, enfrentavam significativos entraves para transmitir a nacionalidade originária aos seus descendentes, conforme ocorre no contexto espanhol, objeto do presente estudo.

2. A Lei de Memória Democrática na Espanha

A Lei de Memória Democrática na Espanha (Lei 20/2022, de 19 de outubro)¹⁰ representa um marco normativo destinado à reconstrução histórica e ao reconhecimento das vítimas da Guerra Civil espanhola e da subsequente ditadura franquista, visando restabelecer a justiça moral e jurídica frente às transgressões perpetradas durante este obscuro período da história. Esta legislação ostenta a finalidade de afirmar os princípios fundamentais dos direitos humanos e fortalecer os alicerces democráticos, rejeitando resolutamente os atos de repressão e violação dos direitos fundamentais cometidos sob o regime ditatorial.

⁸GIL, Ana Rita Amaral Campos. A proteção derivada de direitos fundamentais de imigração. 2015. Dissertação (Doutorado em Direito) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2015. Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/19078/1/Gil_2016.pdf. Acesso em: 28 jun. 2024.

⁹ Sobre o tema, vide: GIL, Ana Rita. Imigração e direitos humanos. 2. ed. atualizada. Lisboa: Petrony, 2021.

¹⁰ESPAÑA. Lei de Memória Democrática. *BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO*. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-17099>>. Acesso em: 30 jun. 2024.

Desde o fim das guerras civis e dos conflitos mundiais que devastaram a Europa no século XX, e especialmente desde o Holocausto, a promoção de políticas de memória democrática tornou-se um dever moral que é essencial reforçar para neutralizar o esquecimento e evitar a repetição dos acontecimentos mais trágicos episódios da história. O firme compromisso com a pedagogia do “nunca mais” tornou-se um imperativo ético fundamental nas sociedades democráticas em todo o mundo.

Com efeito, tal é o teor da exposição de motivos da norma e, conforme se afirma no próprio preâmbulo da Lei de Memória Democrática, em tradução livre¹¹:

Os processos de memória são um componente essencial da configuração e do desenvolvimento de todas as sociedades humanas e afetam tudo, desde os gestos mais cotidianos até as principais políticas estatais. O desdobramento da memória é especialmente importante na constituição de identidades individuais e colectivas, porque o seu enorme potencial de coesão é comparável à sua capacidade de gerar exclusão, diferença e confronto. Portanto, a principal responsabilidade do Estado no desenvolvimento de políticas de memória democrática é promover o seu aspecto reparador, inclusivo e plural.

Para conseguir isso, as políticas públicas de memória democrática devem recolher e canalizar as aspirações da sociedade civil, encorajar a participação cidadã e a reflexão social, e reparar e reconhecer a dignidade das vítimas de todas as formas de violência intolerante e fanática. A memória torna-se assim um elemento decisivo para promover formas de cidadania abertas, inclusivas e plurais, plenamente conscientes da sua própria história, capazes de detectar e desactivar as derivas totalitárias ou antidemocráticas que nela crescem.

No tocante ao impacto concernente ao reconhecimento da nacionalidade espanhola, a Lei de Memória Democrática estabelece uma via específica para a atribuição da cidadania espanhola aos descendentes de exilados espanhóis que foram compelidos ao exílio em decorrência da Guerra Civil e do período ditatorial subsequente. Tal disposição visa restaurar um elo histórico e cultural entre a Espanha e seus descendentes no exterior, reconhecendo

¹¹*Idem.* Vide o texto no idioma oficial: *Desde el fin de las guerras civiles y conflictos mundiales que asolaron Europa en el siglo XX, y especialmente desde el Holocausto, el impulso de las políticas de memoria democrática se ha convertido en un deber moral que es indispensable fortalecer para neutralizar el olvido y evitar la repetición de los episodios más trágicos de la historia. El firme compromiso con la pedagogía del «nunca más» se ha convertido en un imperativo ético fundamental en las sociedades democráticas en todo el mundo. Los procesos de memoria son un componente esencial de la configuración y desarrollo de todas las sociedades humanas, y afectan desde los gestos más cotidianos hasta las grandes políticas de Estado. El despliegue de la memoria es especialmente importante en la constitución de identidades individuales y colectivas, porque su enorme potencial de cohesión es equiparable a su capacidad de generación de exclusión, diferencia y enfrentamiento. Por eso, la principal responsabilidad del Estado en el desarrollo de políticas de memoria democrática es fomentar su vertiente reparadora, inclusiva y plural. Para ello, las políticas públicas de memoria democrática deben recoger y canalizar las aspiraciones de la sociedad civil, incentivar la participación ciudadana y la reflexión social y reparar y reconocer la dignidad de las víctimas de toda forma de violencia intolerante y fanática. La memoria se convierte así en un elemento decisivo para fomentar formas de ciudadanía abiertas, inclusivas y plurales, plenamente conscientes de su propia historia, capaces de detectar y desactivar las derivas totalitarias o antidemocráticas que crecen en su seno.*

o direito à nacionalidade como uma forma de reparação substantiva pelos agravos suportados durante o referido período histórico.

Com efeito, a lei fundamenta-se nos seguintes objetivos, conforme consta em seu preâmbulo (mediante tradução livre)¹²:

As violações dos direitos humanos durante a guerra e a dura repressão do pós-guerra e a ditadura de Franco foram condenadas no relatório da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, adotado em Paris em 17 de Março de 2006. Os acontecimentos descritos pelo Conselho de A Europa salienta que durante a Guerra Espanhola foram cometidos crimes muito graves e que durante a subsequente ditadura de Franco foi estabelecido um sistema político autoritário que reprimiu massivamente qualquer indício de oposição política de uma forma sistemática e generalizada. Tal como indicado no referido relatório do Conselho da Europa, desaparecimentos forçados, execuções extrajudiciais, detenções arbitrarias, políticas de campos de concentração, trabalhos forçados, tortura, violação e até sequestro em massa de recém-nascidos ocorreram sistematicamente em Espanha sob uma política de inspiração eugénica. Os cidadãos têm atualmente o direito inalienável de conhecer a verdade histórica sobre o processo de violência e terror imposto pelo regime de Franco, bem como sobre os valores e atos de resistência democrática levados a cabo por aqueles que foram vítimas da sua repressão.

Diante desta experiência histórica, esta lei tem um duplo objetivo. Por um lado, visa promover o conhecimento das etapas democráticas da nossa história e de todas aquelas figuras individuais e movimentos coletivos que, com grandes sacrifícios, construíram progressivamente os laços da cultura democrática que nos permitiram chegar aos acordos da Constituição de 1978 e o atual Estado Social e Democrático de Direito para defender os direitos dos espanhóis, das suas nacionalidades e regiões.

¹²*Idem.* Leia-se no idioma original: *Las violaciones de los derechos humanos durante la Guerra y la durísima represión de la posguerra y la dictadura franquista fueron condenadas en el informe de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, adoptado en París el 17 de marzo de 2006. Los hechos descritos por el Consejo de Europa señalan que durante la Guerra de España se cometieron gravísimos crímenes y que durante la posterior dictadura franquista se estableció un sistema político autoritario que reprimió masivamente todo atisbo de oposición política de manera sistemática y generalizada. Como indica el referido informe del Consejo de Europa, en España se produjeron de manera sistemática desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, políticas de campos de concentración, trabajos forzados, torturas, violaciones e incluso secuestro masivo de recién nacidos bajo una política de inspiración eugenésica. La ciudadanía tiene actualmente el derecho inalienable al conocimiento de la verdad histórica sobre el proceso de violencia y terror impuesto por el régimen franquista, así como sobre los valores y los actos de resistencia democrática que llevaron a cabo quienes cayeron víctimas de su represión. Frente a esta experiencia histórica, esta ley tiene un doble objetivo. Por un lado, pretende fomentar el conocimiento de las etapas democráticas de nuestra historia y de todas aquellas figuras individuales y movimientos colectivos que, con grandes sacrificios, fueron construyendo progresivamente los nexos de cultura democrática que permitieron llegar a los acuerdos de la Constitución de 1978, y al actual Estado Social y Democrático de Derecho para defender los derechos de los españoles, sus nacionalidades y regiones. Por otro lado, esta ley persigue preservar y mantener la memoria de las víctimas de la Guerra y la dictadura franquista, a través del conocimiento de la verdad, como un derecho de las víctimas, el establecimiento de la justicia y fomento de la reparación y el establecimiento de un deber de memoria de los poderes públicos, para evitar la repetición de cualquier forma de violencia política o totalitarismo.*

Por outro lado, esta lei procura preservar e manter a memória das vítimas da Guerra e da ditadura de Franco, através do conhecimento da verdade, como um direito das vítimas, do estabelecimento da justiça e da promoção da reparação e do estabelecimento de dever de memória dos poderes públicos, para evitar a repetição de qualquer forma de violência política ou totalitarismo.

Assim, se dispõe em sua Disposição Adicional Oitava, que aqueles nascidos fora da Espanha de pai ou mãe, avô ou avó, originariamente espanhóis, e que, como resultado de terem sofrido exílio por razões políticas, ideológicas ou religiosas ou por razões de orientação e identidade sexual, perderam ou renunciaram à nacionalidade espanhola, poderão optar pela nacionalidade espanhola. Da mesma forma, as pessoas que se encontram nas seguintes situações podem adquirir a nacionalidade espanhola: i) filhos e filhas nascidos no exterior de mulheres espanholas que perderam sua nacionalidade ao se casarem com estrangeiros antes da entrada em vigor da Constituição de 1978; ii) filhos e filhas de mais de dezoito anos de idade daqueles espanhóis cuja nacionalidade de origem foi reconhecida em virtude do direito de opção de acordo com as disposições desta lei ou Disposição Adicional Sétima da Lei 52/2007¹³, de 26 de dezembro, sobre Memória Histórica.

Com efeito, antes da própria Lei 20/2022, foi publicada no ano de 2007 a chamada Lei de Memória Histórica, a qual representou um importante marco legislativo com o objetivo de reconhecer e reparar as vítimas da Guerra Civil Espanhola (1936-1939) e da ditadura franquista (1939-1975). Esta lei estabeleceu, igualmente, medidas para a recuperação da dignidade e da memória das pessoas que sofreram violações de direitos humanos durante esse período, incluindo a declaração de nulidade das sentenças e condenações políticas durante a ditadura, a remoção de símbolos e homenagens públicas que exaltassem o regime franquista, a facilitação do acesso a documentos e informações relacionadas aos desaparecidos e a promoção de políticas de reconhecimento e reparação às vítimas e seus familiares. Havia, igualmente, a previsão de concessão da nacionalidade espanhola para alguns descendentes de espanhóis emigrados.

No entanto, anos depois o legislador entendeu ser necessário o estabelecimento de novas medidas reparadoras e democráticas neste contexto, incluindo o reconhecimento da nacionalidade originária para descendentes, culminando com a publicação da Lei 20/2022, após intenso debate político. É importante frisar que esta disposição da Lei de Memória Democrática, acerca da concessão da nacionalidade espanhola, assim com ocorria com a Lei

¹³ESPAÑA. Lei 52/2007, de 26 de dezembro de Memória Histórica. Boletim Oficial do Estado, Madrid, 27 dez. 2007. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-22296>>. Acesso em: 30 jun. 2024.

52/2007, também é transitória e que, em todos os casos, esta declaração de opção deverá ser formalizada pelo interessado dentro de dois anos após a entrada em vigor da lei. Ao final desse período, o Conselho de Ministros pode concordar em prorrogar a medida por mais um ano.

Portanto, tratando-se da primeira hipótese, por exemplo, que poderia abranger um número maior de descendentes, a princípio a lei restringe de maneira considerável o público, definindo que teriam a possibilidade de optar pela nacionalidade espanhola os netos, bem como filhos de espanhóis que sofreram exílio e que perderam a nacionalidade espanhola. Não obstante, em razão do entendimento consolidado a partir de uma regulamentação trazida pelo Ministério de Justiça espanhol, lançaram-se importantes conceitos de relevância prática para a tramitação dos procedimentos de atribuição de nacionalidade espanhola, no âmbito da Lei de Memória Democrática, fortalecendo-se o entendimento de que o exercício da cidadania espanhola e o reconhecimento da nacionalidade para alguns descendentes é medida de veras democrática e necessária, por mais que o exílio do ascendente não possa ser comprovado documentalmente, como será abordado a seguir.

3. O reconhecimento da nacionalidade originária como medida reparadora e democrática

Como se pode inferir da norma em epígrafe, em vigor desde o dia 21 de outubro de 2022, há o objetivo de se estabelecer medidas reparadoras que possam, de alguma maneira, mitigar as violações de direitos perpetradas pelo regime de Franco, na Espanha e tais medidas incluem uma série de ações estatais. Dentre tais ações está o reconhecimento da nacionalidade espanhola a alguns descendentes, medida que corrobora a vinculação entre nacionalidade e os movimentos migratórios.

Logo depois foi publicada uma Instrução¹⁴, no dia 25 de outubro do mesmo ano, pela Direção Geral de Segurança Jurídica e Fé Pública, sobre o direito de opção à nacionalidade espanhola estabelecido na Disposição Adicional Oitava da Lei de Memória Democrática, através da qual, de forma mais objetiva se elenca a documentação a ser apresentada pelos interessados, além de esclarecer conceitos de relevância para a aplicação prática da norma.

¹⁴ESPAÑA. Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública. Instrução de 25 de outubro de 2022 sobre o direito de opção à nacionalidade espanhola estabelecido na disposição adicional oitava da Lei 20/2022, de 19 de outubro, de Memória Democrática. *Boletim Oficial do Estado*, 2022. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-17470>. Acesso em: 30 jun. 2024.

Determina-se, assim, que os interessados em optar pela nacionalidade possam comprovar a condição de exílio de seu pai, mãe, avô ou avó mediante a apresentação de um dos seguintes documentos: i) documentação comprovativa de ter sido o espanhol beneficiário das pensões concedidas pela Administração espanhola aos exilados, que comprove o exílio de forma direta e por si só; ii) documentação do Escritório Internacional de Refugiados das Nações Unidas e dos Escritórios de Refugiados dos Estados de acolhimento que atenderam os refugiados espanhóis e suas famílias; e, iii) certidões ou relatórios emitidos por partidos políticos, sindicatos ou quaisquer outras entidades ou instituições, públicas ou privadas, devidamente reconhecidas pelas autoridades espanholas ou pelo Estado de acolhimento dos exilados, que estejam relacionados com o exílio, quer porque os seus membros, quer por terem se destacado na defesa e proteção dos exilados espanhóis, ou por trabalhar atualmente na reparação moral e resgate da memória pessoal e familiar das vítimas da Guerra Civil e da Ditadura.

Ademais, segundo tal instrução, constituirão prova do exílio os documentos enumerados nas duas últimas hipóteses, se forem apresentados com algum dos seguintes documentos: i) passaporte ou título de viagem com carimbo de entrada no país anfitrião; ii) certificação do registro do Consulado Espanhol; iii) certidões do Registro Civil Consular comprovando residência no país anfitrião, como registro de casamento, registro de nascimento de filhos, registros de óbitos, entre outros; iv) certidão do Registro Civil local do país sede que comprove a aquisição da nacionalidade desse país; v) documentação do período do país anfitrião em que o ano é declarado de chegada a esse país ou de chegada por qualquer meio de transporte.

Não obstante, mais adiante se afirma que a condição de exílio será presumida com relação a todos os espanhóis que tenham saído da Espanha entre 18 de julho de 1936 e 31 de dezembro de 1955, devendo-se comprovar, nestes casos, a saída do território espanhol por meio de qualquer um dos documentos listados no instrumento normativo. Enquanto isso, o estado de exílio deverá ser comprovado quando a saída da Espanha tenha ocorrido entre 1º de janeiro de 1956 e 28 de dezembro de 1978. Nesse contexto, vemos aqui como essa restrição se daria na prática, diante da dificuldade em se obter documentos comprobatórios do exílio, quando isso fosse um requisito.

Contudo, um ponto muito interessante dessa instrução normativa é a ampliação do critério interpretativo da lei, em relação à concessão da nacionalidade, consolidando o entendimento segundo o qual todos aqueles que, dentro dos limites geracionais mencionados, os quais pudessem comprovar que descendem de cidadãos originariamente

espanhóis, estariam abrangidos na possibilidade de concessão. É importante frisar que há aqui uma diferenciação conceitual entre ser originariamente espanhol e ter a nacionalidade de origem, já que nascer espanhol não é o mesmo que ostentar a nacionalidade espanhola de origem (segundo o critério de *ius sanguinis* e à diferença de uma nacionalidade derivada mediante procedimento de naturalização).

A importância desta premissa e do critério interpretativo consolidado é grande, vez que bastaria a comprovação de ter o ascendente nascido espanhol, independentemente de que ao longo da vida tivesse perdido a nacionalidade espanhola, como acontecia de forma frequente com os espanhóis emigrados. Ademais, esclarece-se, assim, que essa nacionalidade espanhola a que alguns descendentes farão jus, como nacionalidade originária (de origem), é superveniente, ou seja, não retroage ao nascimento e, portanto, produz efeitos a partir da concessão. A Direção Geral de Segurança Jurídica e Fé Pública entendeu que essa consideração se dá no mesmo sentido do que vigorou pela chamada Lei de Memória Histórica anterior, já citada e de conteúdo muito similar.

Portanto, apesar de ter nacionalidade espanhola de origem, esse interessado que irá optar pela cidadania e, assim, adquiri-la através da Lei de Memória Democrática, não pode ser considerado originariamente espanhol, uma vez que o reconhecimento da nacionalidade espanhola representa uma forma derivada da nacionalidade espanhola que produz efeitos desde a sua aquisição, sem caráter retroativo. Certamente, isso poderá produzir diversos efeitos futuros, notadamente em relação à concessão de nacionalidade e aos critérios aplicáveis às gerações seguintes. Contudo, é indubitável que o reconhecimento da nacionalidade de origem, e não derivada, carrega em seu bojo o relevante fundamento de se reconhecerem o critério do chamado direito de sangue e da origem hispânica dos descendentes de espanhóis emigrados, no caso em epígrafe.

Segundo a Comissão de Direitos Cívicos e Participação do Conselho Geral da Cidadania Espanhola no Exterior: “Os representantes da Administração informam que até 31 de dezembro de 2023 foram recebidos mais de 226.000 pedidos de nacionalidade conforme a Lei de Memória Democrática, dos quais mais de 110.000 já foram aprovados.¹⁵” Esse é um número bastante significativo para um curto prazo desde a entrada

¹⁵COMISSÃO DE DIREITOS CIVIS E PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO GERAL DA CIDADANIA ESPANHOLA NO EXTERIOR. Nota de prensa: Comissão de Direitos Cívicos e Participação do CGCEE se reúne com representantes do Ministério de Justiça para tratar a instrução da disposição adicional oitava da nova Lei de Memória Democrática. 18 de outubro de 2022. Disponível em: <https://ciudadaniaexterior.inclusion.gob.es/documents/1638089/1684738/Nota+de+prensa+extendida+-+Reunion+18+octubre+-+instrucci%C3%B3n+sobre+la+disposici%C3%B3n+adicional+octava+de+la+Ley+de+Memoria+Democ>

em vigor da norma. Há que se considerar que, conforme já mencionado, a lei em análise impõe um prazo de apenas dois anos, com a possibilidade de prorrogação de um ano mais, para a manifestação dos interessados.

Na prática, este é um prazo bastante incipiente, em muitos casos, vez que a reunião dos documentos necessários pode ser um grande desafio para alguns interessados. A localização do registro de nascimento do espanhol emigrado, das gerações posteriores, a reconstrução de registros que tenham sido eventualmente destruídos durante o próprio conflito civil espanhol e outros desafios práticos, por exemplo, constituem óbices significativos para a efetivação do direito.

Há que se mencionar, igualmente, que os emaranhados da complexa burocracia espanhola para tramitação dos procedimentos, bem como a falta de tratamento homogêneo e a existência de entendimentos divergentes em relação ao âmbito de aplicação da lei, faz com que a prática seja muito distante do ideal da normativa. Ademais, se pode criticar o Estado espanhol pelo fato de ter pretendido restaurar as injustiças relativas ao reconhecimento da nacionalidade e a concessão do direito a descendentes através de uma disposição transitória, sem possibilidade permanente de garantia desse direito. Advoga-se, assim, por uma mudança no próprio Código Civil na Espanha, o que seria uma medida realmente mais efetiva, com a alteração substancial da matéria concernente à concessão da nacionalidade.

O Conselho Geral da Cidadania Espanhola no Exterior (CGCEE), por exemplo, conforme afirma sua **Comissão de Direitos Civis através do Comunicado sobre a proposta de reforma do Código Civil em matéria de Nacionalidade**, é um “órgão consultivo e assessor, vinculado ao Ministério da Inclusão, Segurança Social e Migrações, por meio da Secretaria de Estado de Migrações, representando aproximadamente três milhões de cidadãos espanhóis que residem fora do território nacional.”¹⁶ E, especificamente sobre a reforma do Código Civil, afirma este Conselho que:

A proposição de uma lei específica seria bem-vinda, e o CGCEE aplaudiria e apoiaria a possibilidade de ajudar no desenho e na implementação dessa lei, juntamente com o restante das comunidades que também teriam que contribuir, como por exemplo o Fórum para a Integração Social dos Imigrantes (FISI). Desde o

[r%C3%A1tica.+version+final.pdf/aeb09585-b08c-efed-49d9-0193c17741db?t=1689162581245](#). Acesso em: 1 jul. 2024.

¹⁶*Idem*. **Comissão de Direitos Civis e Participação Conselho Geral da Cidadania Espanhola no Exterior Comunicado sobre a proposta de reforma do Código Civil em matéria de Nacionalidade**. Disponível em: <https://ciudadaniaexterior.inclusion.gob.es/documents/1638089/1684738/CGCEE+-+Comunicado+sobre+la+Reforma+del+C%C3%B3digo+Civil+en+materia+de+Nacionalidad.pdf/73ccd10c-bc9e-bbda-c1f4-ee3d81575aa2?t=1688455893566>. Acesso em: 1 jul. 2024.

CGCEE, podemos oferecer nossa visão que leva em consideração as falhas de iniciativas passadas e visa promover as mudanças legislativas necessárias para encontrar uma solução permanente, abrangendo todos os problemas enfrentados atualmente pelos descendentes.¹⁷

Dessa maneira, é indubitável que o reconhecimento da nacionalidade originária é uma medida reparadora e democrática, mas é evidentemente necessário que tal ação seja efetiva, duradoura e acessível ao público destinatário da norma. O reconhecimento da nacionalidade espanhola, mesmo sem necessariamente se inserir no combate à apatridia, ou seja, inclusive no caso em que os descendentes já sejam cidadãos de outro Estado, é medida que reconhece não só um direito fundamental suprimido em razão de violações de direito outrora perpetradas, mas também todos os demais direitos advindos do exercício da cidadania, como um conjunto complexo de direito sociais, econômicos e de promoção da própria dignidade da pessoa humana.

Considerações Finais

No contexto da Guerra Civil espanhola e do subsequente regime franquista, milhares de pessoas foram exiladas, perdendo sua nacionalidade originária. A Lei de Memória Democrática representa, então, uma medida significativa para o reconhecimento dos direitos fundamentais desses indivíduos e de seus descendentes, concedendo-lhes a possibilidade de recuperar sua nacionalidade espanhola de origem. Com efeito, essa norma insere-se no contexto do direito internacional dos direitos humanos, que reconhece o direito à nacionalidade como um direito fundamental do indivíduo.

Desta forma, a Lei de Memória Democrática busca reparar as injustiças de outrora, reconhecendo o direito à nacionalidade dos indivíduos exilados e demais emigrados. A lei fundamenta-se no princípio da reparação, que exige que os Estados tomem medidas para restaurar os direitos violados e para garantir a não repetição de violações. Sabe-se que a partir da óptica do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o ser humano passa a ser sujeito de direito na ordem internacional, com o reconhecimento das obrigações estatais de promoção dos direitos humanos e as liberdades fundamentais de indivíduos ou de grupos.

Nesse diapasão, a Instrução de 25 de outubro de 2022 da Direção Geral de Segurança Jurídica e Fé Pública, a qual regulamenta a norma em epígrafe, aborda o direito de opção à

¹⁷*Idem.*

nacionalidade espanhola conforme estabelecido na Disposição Adicional Oitava da Lei 20/2022, de 19 de outubro, de Memória Democrática, detalhando os procedimentos e critérios para o exercício desse direito, visando facilitar o reconhecimento e a integração de indivíduos afetados por perdas injustas de nacionalidade durante o período históricos referente, promovendo justiça e a coesão social.

Apesar de seu caráter positivo, essa normativa não está isenta de críticas. Pode-se identificar que a lei é limitada em seu alcance, não abrangendo todos os indivíduos afetados pela Guerra Civil espanhola e pelo regime franquista, ademais de estabelecer verdadeiros entraves burocráticos, em seus desdobramentos práticos, os quais dificultam a efetivação do próprio objetivo da norma. É crucial ponderar as críticas à lei em um diálogo construtivo, buscando aprender com a experiência e identificar como as medidas estatais podem se justificar, realmente, às necessidades dos indivíduos que foram vítimas de violações dos direitos humanos, sobretudo no que tange o direito à nacionalidade e seus desdobramentos para o exercício da cidadania.

A apatridia, por exemplo, constitui uma violação direta dos direitos humanos, privando os indivíduos de uma identidade jurídica e, conseqüentemente, do acesso a uma série de direitos fundamentais. Assim, a erradicação da apatridia é crucial para garantir que todos possam exercer plenamente seus direitos fundamentais, como o direito à educação, saúde, emprego e segurança social, os quais são imprescindíveis para uma vida digna. Mas, para além do combate ao fenômeno dos apátridas, que ainda subsiste, reconhecer a nacionalidade aos filhos e netos de quem foi usurpado desse direito, é medida de justiça, vez que, pelas violações de direitos humanos a gerações anteriores, muitos descendentes também hoje são privados de um conjunto de direitos aos quais fariam jus. Não reconhecer a nacionalidade nesses casos seria, igualmente, uma perpetração das injustiças de outrora, ou seja, uma prolongação dos efeitos das violações ao longo dos anos, que precisa ser rompida.

Portanto, a lei em foco pode demonstrar o compromisso da Espanha com os princípios jurídicos internacionais de proteção dos direitos humanos, reconhecendo o direito à nacionalidade como um direito fundamental e, assim, considerando a concessão da nacionalidade a descendente de espanhóis emigrados como medida reparadora, mesmo para aqueles que já possuam outra nacionalidade naturalmente concedida pelo país de acolhida.

A experiência espanhola pode servir como modelo para outros países que enfrentam ou tenham enfrentado desafios semelhantes em relação à reparação de violações dos direitos humanos, através da concessão de nacionalidade àqueles emigrados e seus descendentes,

afetados por conflitos armados ou regimes autoritários, bem como por outros fatores impulsionadores de movimentos migratórios, muitas vezes, forçados, inclusive fatores econômicos. É evidente que há uma diferença entre a teoria e sua aplicação prática, mas o debate político que culminou com a lei analisada, muito embora ainda padecente de críticas, já configura um significativo avanço para consolidação do entendimento da nacionalidade como direito fundamental e humano e do reconhecimento da nacionalidade originária como medida reparadora e democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Plano de Ação Global para Acabar com a Apatridia: 2014 - 2024. Disponível em: <<https://www.acnur.org/media/plan-de-accion-mundial-2014-2024-para-acabar-con-la-apatridia>>. Acesso em: 30 jun. 2024.

ARENDT, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt, Brace & World, 1951. p. 297

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Dispõe sobre a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

CONSELHO DA EUROPA. Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, aberta à assinatura em Estrasburgo, em 6 de novembro de 1997. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_Europeia_sobre_a_Nacionalidade.pdf?view=1>. Acesso em: 30 jun. 2024.

COMISSÃO DE DIREITOS CIVIS E PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO GERAL DA CIDADANIA ESPANHOLA NO EXTERIOR. Nota de prensa: Comissão de Direitos Civis e Participação do CGCEE se reúne com representantes do Ministério de Justiça para tratar a instrução da disposição adicional oitava da nova Lei de Memória Democrática. 18 de outubro de 2022. Disponível em: <https://ciudadaniaexterior.inclusion.gob.es/documents/1638089/1684738/Nota+de+prensa+extendida+-+Reunion+18+octubre+-+instrucci%C3%B3n+sobre+la+disposici%C3%B3n+adicional+octava+de+la+Ley+de>

Memoria+Democr%C3%A1tica.+version+final.pdf/aeb09585-b08c-efed-49d9-0193c17741db?t=1689162581245. Acesso em: 1 jul. 2024.

ESPAÑA. Lei de Memória Democrática. *BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO*. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-17099>>. Acesso em: 30 jun. 2024.

_____. Lei 52/2007, de 26 de dezembro de Memória Histórica. Boletim Oficial do Estado, Madrid, 27 dez. 2007. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-22296>>. Acesso em: 30 jun. 2024.

_____. **Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública**. Instrução de 25 de outubro de 2022 sobre o direito de opção à nacionalidade espanhola estabelecido na disposição adicional oitava da Lei 20/2022, de 19 de outubro, de Memória Democrática. *Boletim Oficial do Estado*, 2022. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-17470>. Acesso em: 30 jun. 2024.

GIL, Ana Rita Amaral Campos. A proteção derivada de direitos fundamentais de imigração. 2015. Dissertação (Doutorado em Direito) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2015. Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/19078/1/Gil_2016.pdf. Acesso em: 28 jun. 2024.

_____. Imigração e direitos humanos. 2. ed. atualizada. Lisboa: Petrony, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos: adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Artigo 15º. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 30 jun. 2024.

_____. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Artigo 24º. Adotado e aberto para assinatura, ratificação e adesão pela resolução da Assembleia Geral 2200A (XXI) de 16 de dezembro de 1966, entrando em vigor em 23 de março de 1976, de acordo com o Artigo 49. Disponível em: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. Acesso em: 30 jun.