

**PRIVAÇÃO ARBITRÁRIA DE NACIONALIDADE:
DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO
CASO HABBAL E OUTROS C. ARGENTINA DE 2022***

Catherine Maia¹

Universidade Lusófona

Rafaela Mendel²

Universidade Lusófona

DOI: <https://doi.org/10.62140/CMRM102024>

Em 31 de agosto de 2022, foi proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) uma sentença sobre o caso *Habbal e Outros c. Argentina*³. Este caso, submetido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) à Corte em 3 de fevereiro de 2021⁴, versava sobre alegadas violações dos direitos humanos de Raghda Habbal e de seus quatro filhos menores. O caso se referia à privação arbitrária da nacionalidade argentina de Raghda Habbal, adquirida por naturalização, e da residência permanente da Senhora e das suas três filhas, assim como às violações das garantias judiciais que ocorreram no âmbito de ambos os processos. Na sua sentença, a Corte declarou que a Argentina não era responsável internacionalmente pela violação dos direitos à circulação e residência, nacionalidade, infância, liberdade pessoal, princípio da legalidade, igualdade perante a lei, garantias judiciais e proteção judicial⁵. A decisão desfavorável aos demandantes torna esse caso peculiar, devido a raridade de tal posição da Corte em relação a possíveis vítimas, isso quanto mais tendo em conta a escassez da jurisprudência interamericana sobre o tema das migrações.

¹ Professora Doutora em Direito Internacional da Faculdade de Direito e Ciência Política da Universidade Lusófona (Portugal), Professora Visitante da Sciences Po Paris (França). Correio eletrónico: catherine.maia@ulusofona.pt. ORCID: 0000-0001-9710-4655.

² Graduada em Direito pela Universidade Lusófona do Porto (Portugal), Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade do Minho (Portugal). Correio eletrónico: rsoaresmendel@gmail.com. ORCID: 0009-0004-9293-9900.

³ Corte IDH. *Caso Habbal e Outros c. Argentina*. Exceções Preliminares e Mérito. Sentença de 31 de agosto de 2022. Série C n.º 463. Sobre este caso, ver Beatriz Lodônio Dantas, Thiago Oliveira Moreira, “Desenvolvimentos recentes na proteção interamericana dos migrantes: um estudo à luz dos casos *Roche Azcaña y Otros vs. Nicaragua* e *Habbal y Otros vs. Argentina*”, *REJUR - Revista Jurídica da UFRSA*, 7, n.º 13, (jan.-jun. 2023): 186-207.

⁴ CIDH. Relatório n.º 140/2019. Caso 11.691. Mérito. *Raghda Habbal e Filhos*. Argentina 28 de setembro de 2019.

⁵ Artigos 7, 8, 9, 19, 20, 22, 24 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), relacionados com o artigo 1(1) da referida Convenção.

Em 21 de junho de 1990, Raghda Habbal, de nacionalidade síria, viajou da Espanha para a Argentina acompanhada de suas três filhas nascidas na Síria, Monnawar Al Kassar, Hifaa Al Kassar e Natasha Al Kassar, e deu à luz seu quarto filho, Mohamed René Al Kassar, em 23 de dezembro de 1991. Em 1990, o seu marido, Monzer Al Kassar, solicitou autorização à Direção Nacional de População e Migrações da Argentina para que sua esposa e filhas residissem permanentemente no país, a qual foi concedida através da Resolução n.º 241.547/90, em 4 de julho de 1990. Em 1991, Raghda Habbal solicitou ao Poder Judiciário da Nação Argentina a sua naturalização e a de suas filhas, com base nas suas condições de residentes permanentes, conforme estabelecido na resolução do ano anterior⁶. Em 4 de abril de 1992, o Juiz Federal de Mendoza decidiu conceder à Senhora Habbal a nacionalidade argentina por naturalização, prévio juramento e renúncia da sua nacionalidade de origem.

Todavia, em 11 de maio de 1992, foi emitida a Resolução n.º 1088 pelo Diretor Nacional de População e Migrações da Argentina, que revogou as autorizações de residência concedidas a Raghda Habbal e suas filhas, por força de uma resolução anterior que tinha anulado o direito de residência do seu marido. Conseqüentemente, declarou ilegal sua presença em território argentino, ordenou sua expulsão a seu país de origem ou de procedência e determinou sua detenção cautelar. Apesar de a ordem de expulsão e detenção não ter sido executada, esta permaneceu em vigor até 1º de junho de 2020, data em que foi finalmente revogada.

Em 27 de outubro de 1994, mediante sentença judicial, a nacionalidade argentina de Raghda Habbal foi declarada nula, assim como o seu documento nacional de identidade e outros documentos de identificação concedidos na sua qualidade de cidadã argentina. A fundamentação da sentença baseou-se no artigo 15 do Decreto 3213/84⁷, que prevê a revogação da nacionalidade em caso de fraude na sua obtenção, bem como na jurisprudência que permite a revogação da nacionalidade se a pessoa não atende aos requisitos essenciais legalmente estabelecidos. A sentença declarou a existência de um comportamento fraudulento por parte de Raghda Habbal, a qual não preenchia as condições jurídicas necessárias para a obtenção da nacionalidade argentina.

Em novembro de 1994, Raghda Habbal interpôs um recurso de apelação e nulidade, alegando, em particular, que não existia prova sobre a suposta falsidade dos documentos apresentados nem de sua má-fé. Em junho de 1995, o Tribunal de Apelação de Mendoza rejeitou os recursos, argumentando que as razões expostas não eram suficientes para anular a sentença. Tal recurso foi denegado, assim como os que foram interpostos posteriormente junto do Tribunal Federal de Apelação, do Tribunal Federal de Apelação da Província de Mendoza e Corte Suprema de Justiça.

⁶ Em 24 de março de 1992, a três meses de completar o tempo de dois anos exigido para a cidadania argentina, Raghda Habbal apresentou documentos de aquisição de dois imóveis, o que a dispensava de cumprir o período exigido para a cidadania, nos termos do artigo 3º, alínea c), da Lei n.º 23.059.

⁷ Conforme o artigo 15 do Decreto 3213/84: “*Los organismos mencionados en el artículo 5º del presente decreto y los cónsules argentinos actuantes en el exterior están obligados a denunciar ante la Cámara Nacional Electoral los casos de que tuvieren conocimiento que estén comprendidos en el artículo 8º de la Ley N° 346 o que en la obtención de la ciudadanía por opción, por naturalización o por aplicación de la Ley N° 16.569, hubiere mediado fraude por ser falsos los hechos invocados para su obtención, a efectos de proceder a su anulación, debiéndose en la denuncia determinarse con precisión la causa a la vez que acompañar la prueba que la justifique*”.

Depois de esgotados os meios internos, uma petição foi submetida à Comissão IDH a 24 de maio de 1996, considerando a importância do caso não só a nível individual quanto a nível regional. No seu Relatório de Mérito, a Comissão sustentou que a falta de verificação da condição de nacional da requerente, a sua possível exposição à apatridia ao privá-la da cidadania argentina, bem como a ordem de expulsão da Sra. Habbal e das suas filhas, tornavam a decisão proferida incompatível com o direito à liberdade de circulação e residência. Além disso, a Resolução n.º 1088, proferida de ofício e sem a participação das partes envolvidas, não cumpria as garantias mínimas que devem ser oferecidas nesse tipo de processo. Por conseguinte, a Comissão concluiu que as violações das garantias judiciais se deram tanto no âmbito do processo administrativo que anulou as residências, quanto no processo judicial que privou Raghda Habbal da nacionalidade argentina, decidindo submeter tal caso à Corte, a qual se pronunciou mais de duas décadas após a petição ter sido apresentada à Comissão⁸.

O Estado da Argentina⁹ apresentou duas exceções preliminares ao caso: a primeira alegava a falta de participação das supostas vítimas no processo e a segunda questionava a natureza abstrata, hipotética ou inexistente das alegadas violações de direitos humanos. A Corte considerou que essas exceções se referiam à participação das supostas vítimas no caso, sua representação adequada e a existência real das violações de direitos humanos. No entanto, determinou que essas questões não afetavam sua competência para analisar o caso, conforme estipulado no artigo 35 do Regulamento da Corte, e, portanto, as exceções preliminares apresentadas pelo Estado foram rejeitadas pela Corte.

A análise de mérito do caso foi feita em duas partes: a primeira parte aborda os direitos de circulação e residência, devido processo legal, nacionalidade, princípio da legalidade, igualdade perante a lei, liberdade pessoal e infância; e a segunda parte trata do direito à proteção judicial.

Na primeira parte, em relação aos direitos mencionados, a Corte Interamericana destacou que o artigo 22(5) da CADH proíbe que indivíduos sejam expulsos do território do Estado do qual forem nacionais. Todavia, é surpreendente que a Corte não se referiu ao parágrafo 9 do mesmo artigo que proíbe a expulsão coletiva de estrangeiros, exigindo uma individualização de cada situação, aqui a da Senhora Habbal e a cada uma de suas filhas.

A Corte enfatizou oportunamente a obrigação do Estado, conforme o artigo 8(2) da CADH, de respeitar garantias mínimas do devido processo em procedimentos de expulsão, incluindo a notificação da abertura de um processo, a indicação dos motivos e a possibilidade de se defender. Relativamente a crianças migrantes, medidas específicas são necessárias para garantir um acesso à justiça em condições de igualdade, um processo equitativo efetivo, bem como o respeito pelo interesse superior das crianças. Neste caso, a Resolução n.º 1088 não

⁸ A esse respeito, a Corte expressou a sua preocupação: “*Este Tribunal nota con preocupación que, entre la presentación de la petición inicial ante la Comisión, y el sometimiento del caso ante la Corte, transcurrieron más de 24 años, más aún considerando que el objeto del presente caso incluye alegatos relacionados con la posible situación de apatridia de una presunta víctima*” (§ 3).

⁹ Este não é o primeiro caso interposto na Corte IDH contra a Argentina, que ratificou a CADH em 1984 e reconheceu a competência contenciosa deste tribunal no mesmo ano. A 30 de novembro de 2023, das 500 sentenças contenciosas emitidas pela Corte, 41 correspondem a casos contra a Argentina, ou seja, cerca de 8% do total das sentenças da Corte. Entre essas 41 sentenças, a Argentina não foi considerada internacionalmente responsável pela violação de direitos humanos em apenas três casos: *Grande c. Argentina* (2011), *Rico c. Argentina* (2019) e *Habbal e Outros c. Argentina* (2022). Ver o site da Corte IDH: <https://www.corteidh.or.cr>.

considerou o impacto da expulsão sobre as filhas, nem sobre o filho da Senhora Habbal (nascido na Argentina e não visado por essa medida).

A Corte ainda salientou que a detenção de pessoas por incumprimento da legislação em matéria de imigração não deve ter objetivos punitivos. Assim sendo, são arbitrárias políticas migratórias baseadas na detenção obrigatória de migrantes irregulares, sem que possam ser decididas medidas menos restritivas em casos individuais.

A Corte também afirmou que o caso concreto não era meramente conjectural ou hipotético, pois a Resolução n.º 1088 e seu processo de adoção constituíram violações das obrigações internacionais do Estado nos termos dos artigos 22(5), 22(6), (7), (8)(1), (8)(2), b, c), d) e h), e 19 da CADH, em relação ao artigo 1(1) do mesmo instrumento. No entanto, não havia evidências de que essa Resolução afetou de alguma forma a capacidade das supostas vítimas de permanecer ou entrar em território argentino ou exercer sua liberdade pessoal. Nesse sentido, a Corte observou que a senhora Habbal entrou na República Argentina em pelo menos quatro ocasiões após a emissão da Resolução n.º 1088, entre 1994 e 1996. Admitiu, no entanto, que a ausência de participação das supostas vítimas no processo dificultou a avaliação das afetações concretas de seus direitos devido à ordem de expulsão e detenção cautelar.

Além disso, a Corte recorda que, de acordo com o princípio da complementaridade (ou de subsidiariedade)¹⁰, a responsabilidade internacional de um Estado só pode ser exigida após o mesmo ter tido a oportunidade de reparar e reconhecer a violação de direitos e seus efeitos. O sistema interamericano permite o controle complementar das obrigações dos Estados de respeitar e garantir os direitos humanos, tanto por autoridades internas quanto por instâncias internacionais. Portanto, a responsabilidade internacional, nos termos da CADH, só pode ser exigida após o Estado ter a oportunidade de reconhecer e reparar violações por meios internos. Em 1 de junho de 2020, a Direção Nacional de Migrações, na sequência das conclusões da Comissão Interamericana, revogou a Resolução n.º 1088 de 11 de maio de 1992, pondo assim um termo ao incumprimento das obrigações consagradas nos artigos 22(5), 22(6), (7), (8)(1), (8)(2), b), c), d) e h), e 19 da CADH. Apesar de esta Resolução n.º 1088 ter sido contrária à Convenção, ela nunca afetou substancialmente os direitos das supostas vítimas.

Portanto, a revogação da Resolução foi considerada uma reparação adequada para as violações à CADH decorrentes de sua emissão. Como resultado, a Corte decidiu que o Estado não violou os artigos 8(1), 8(2), 9 e 20 em relação ao artigo 1(1) do mesmo instrumento. Ora, aqui também, é surpreendente que a Corte considere que o risco de expulsão iminente vivido durante anos e anos pela Senhora Habbal e suas filhas possa ser reparado pela mera revogação de tal medida, sendo difícil ver aqui uma forma de reparação integral¹¹. Mais geralmente, a Corte terá certamente de esclarecer sua abordagem conforme

¹⁰ Sobre este princípio, ver: Catherine Maia, André de Carvalho Ramos, “Universalism of human rights and subsidiarity of international jurisdiction: the subtle resistance?”, *Revista Jurídica UNICURITIBA*, 70 (2022): 227-249; Catherine Maia, Emmanuel Gardounis, “Subsidiary Jurisdiction”, *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* (Oxford: Oxford University Press, 2021).

¹¹ A reparação de danos por violações de obrigações internacionais é adequada quando restaura a situação original (*restitutio in integrum*). Quando a plena restituição não é possível, o tribunal determina medidas alternativas visando reparar as consequências das infrações, cobrindo todos os prejuízos materiais e imateriais. A título exemplificativo, no caso *Mendoza e Outros c. Argentina*, a Corte IDH reconheceu a necessidade de diversas

a qual pode haver ao mesmo tempo uma violação da CADH (e neste caso de várias disposições) e a não responsabilidade do Estado pelo facto de tal violação não ter produzido efeitos.

No que diz respeito ao direito à nacionalidade, que tem carácter inderrogável, a Corte Interamericana, conforme uma jurisprudência constante¹², recordou que, apesar de o Estado ter competência na determinação da concessão como da privação de sua nacionalidade, também tem a obrigação de prevenir, evitar e reduzir a apatridia. Nesse sentido, o direito à nacionalidade consagrado no artigo 22 da CADH implica a obrigação do Estado de proporcionar um mínimo de proteção jurídica aos indivíduos contra a privação arbitrária da nacionalidade, qualquer procedimento de privação da nacionalidade¹³ devendo ser compatível com a Convenção. Assim sendo, a Corte estabeleceu os seguintes parâmetros para que a privação de nacionalidade não seja arbitrária:

“la Corte considera que para que la privación de la nacionalidad no sea arbitraria, todo acto administrativo o judicial debe respetar lo siguiente: a) el principio de legalidad, de forma tal que la persona no sea sancionada por acciones y omisiones que no estuvieran previstas en la ley; b) el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación; c) debe prevenir la apatridia; d) debe ser proporcional, lo que requiere la verificación respecto de la legitimidad de los fines perseguidos y los medios utilizados por la autoridad, y e) debe respetar las garantías del debido proceso, brindando garantías especiales de protección a la niñez”.

Na segunda parte, relativa ao direito a uma proteção judicial, a Corte destacou que Raghda Habbal teve acesso a vários recursos judiciais para abordar suas reivindicações relacionadas à nacionalidade e ao devido processo legal, observando que esses recursos foram eficazes, pois as autoridades judiciais consideraram e responderam aos seus argumentos. O Tribunal Federal de Apelação analisou profundamente os argumentos da suposta vítima em apelação, baseando sua negação em fundamentos jurídicos e jurisprudenciais internos, sem evidenciar omissões que indicassem o incumprimento das obrigações do Estado nos artigos 8 e 25 da CADH. A Corte Interamericana enfatizou que a efetividade dos recursos não deve ser determinada pelo resultado favorável ao demandante. Portanto, não cabe neste caso analisar supostos erros de direito cometidos pelas autoridades judiciais internas que resolveram esses recursos, desde que o seu raciocínio não tenha sido manifestamente arbitrário ou irracional, o que não aparenta ser o caso.

Consequentemente, a Corte concluiu que o Estado não violou o direito à proteção judicial, conforme estabelecido no artigo 25(1) da Convenção, em relação ao artigo 1(1) do

medidas de reparação para abordar integralmente os danos, incluindo a restituição, a satisfação e garantias de não repetição, além das compensações financeiras. Corte IDH. *Caso Mendoza e Outros c. Argentina*. Exceções preliminares, Mérito e Reparações. Sentença de 14 de maio de 2013. Série C n.º 260, § 307.

¹² Ver especialmente: Corte IDH. *Caso das meninas Yean e Bosico c. República Dominicana*. Sentença de 8 de setembro de 2005. Série C n.º 130, § 136: “La nacionalidad es un derecho fundamental de la persona humana que está consagrado en la Convención Americana, así como en otros instrumentos internacionales, y es inderogable de conformidad con el artículo 27 de la Convención”; Corte IDH. *Caso de pessoas expulsas dominicanas e haitianas c. República Dominicana*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de agosto de 2014. Série C n.º 282, § 253. Ver também: Corte IDH. *Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados*. Opinião Consultiva OC-18/03 de 17 de setembro de 2003. Série A n.º 18, § 164.

¹³ Corte IDH. *Caso Habbal e Outros c. Argentina*, *ibid.*, § 97.

mesmo instrumento, no que diz respeito à Raghda Habbal e suas filhas, bem como outros direitos e garantias humanas, incluindo direitos de circulação e residência, nacionalidade, infância, liberdade pessoal, princípio da legalidade, igualdade perante a lei e garantias judiciais, consagrados nos artigos 7, 8, 9, 19, 20, 22 e 24 da CADH. A revogação da nacionalidade de Raghda Habbal com fundamento no artigo 15 do Decreto n.º 3213/84 foi considerada adequada e não constituiu violação ao princípio da legalidade, mesmo antes de uma decisão final em seu processo penal.

A Corte também destacou que não ocorreu situação de apatridia, pois, a família ainda possuía nacionalidade síria após a anulação da nacionalidade argentina. Além disso, a Corte considerou que o Estado ofereceu recursos judiciais adequados para Raghda Habbal e suas filhas, e o resultado desfavorável não implicou nenhuma violação de direitos. É de observar, no entanto, que a única autoridade competente para declarar que um indivíduo é seu nacional é o Estado, neste caso a Síria, com base na lei síria, não tendo sido provado aqui que as autoridades argentinas tivessem feito um pedido nesse sentido.

O caso *Habbal e Outros c. Argentina* foi finalmente arquivado pela Corte Interamericana em 31 de agosto de 2022. Se permitiu reafirmar alguns direitos essenciais, tal caso representa certamente uma oportunidade perdida de desenvolver as normas de garantias dos direitos das pessoas em situação de imigração ou de refúgio, flexibilizando, em particular, os padrões probatórios relativamente à veracidade dos documentos produzidos em contextos complexos de mobilidade. Embora, desde os factos que ocorreram nos anos 1990, a Argentina tivesse modificado a sua legislação interna nesta matéria e aderido em 2014 à Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, é de esperar que a Comissão submeta novos casos para que, num contexto mundial onde os movimentos migratórios representam um desafio, a Corte possa reforçar o seu papel de proteção dos direitos humanos.