

POLÍTICA TRANSNACIONAL Y EL ESTADO NACIONAL DEMOCRÁTICO. DESAFÍOS NORMATIVOS DEL VOTO DE LOS EXPATRIADOS Y LA RETENCIÓN DE LA NACIONALIDAD DE LOS EMIGRANTES

RUTH RUBIO-MARIN*

Transnational Politics and the Democratic Nation-state: Normative Challenges of Expatriate Voting and Nationality Retention of Emigrants. Transnational Politics. New York University Law Review
[vol. 81:117. april 2006]

Traducción de FELIPE REYES ROMO

Resumen

En este ensayo se discute la manera en que la ciudadanía emigrante (entendida como los esfuerzos de los emigrantes para ser incluidos en sus comunidades nacionales y los esfuerzos realizados por los Estados de emigración para lograrlo), relacionada con la noción que prevalece sobre el Estado-nación. Argumenta que la ciudadanía migrante desafía algunos de los elementos fundamentales del constructo Estado-nación, basados en una noción de pertenencia política mutuamente exclusiva y territorialmente acotada, mientras, en un todo, mientras se reafirma la relevancia de la membresía nacional. Remite, entonces, a la fuerza normativa del concepto de ciudadanía emigrante, enfocándose en dos de los reclamos más comúnmente articulados por los expatriados: voto por ausencia y el derecho a retener su nacionalidad de origen aún si ellos se naturalizan en el país de residencia. Los emigrantes tienen derecho a retener su nacionalidad de origen y, con ella, un sentido de identidad nacional, sus lazos con la comunidad de origen y la opción de regresar aún si ellos se han naturalizado en el extranjero. Así, el voto por ausencia debe ser visto como una opción que, en ciertas circunstancias, los países emisores pueden abrazar legítimamente. Esto se soporta en la realidad de que, argumenta, las contribuciones de los expatriados a las economías nacionales a través de las remesas u otras formas de flujo de capital.

La literatura que trata los desafíos que los movimientos migratorios imponen a la noción de ciudadanía, se han enfocado en los países de inmigración. Los países de emigración ha quedado, en la mayor parte, fuera de la fotografía. Para traerlos a colación, Kim Barry, argumenta que “se requiere una concepción de ciudadanía mucho más amplia, extraterritorial y no residencial.”² De acuerdo con Barry, esta nueva noción no es una que necesariamente socave la importancia de la soberanía nacional presentando a las comunidades postnacionales como una alternativa a las políticas nacionales acotadas a la territorialidad. En vez de ello, el nuevo concepto de ciudadanía necesita tomar en cuenta los modos de participación nacional desde el extranjero, de los ciudadanos no-residentes.³

He dedicado varios años de mi vida a defender la inclusión política de los inmigrantes a causa de su condición como residentes y a pesar de su falta de estatus de reconocimiento como miembros de la comunidad nacional. En la primavera de 2003, impartí un seminario sobre esta materia en la Universidad de Nueva York. Kim Barry asistió a ese seminario y se interesó cada vez más en esas materias. Nunca imaginé que me daría tan pronto y tan trágicamente una oportunidad de verlo reflejando sobre las particularidades normativas del lado volátil del fenómeno: los esfuerzos de los emigrantes para permanecer incluidos en sus comunidades nacionales y sus espacios políticos (y los esfuerzos realizados por los estados de emigración para incentivarlo), a pesar de su no-residencia en sus países de origen. En su exposición, Barry describe el tratamiento de este fenómeno, diseccionándolo analíticamente en el lenguaje de la ciudadanía. Yo desearía desplazarme hacia un terreno normativo con la convicción de que, al delinear esta amplia concepción de ciudadanía, ella tendría que enfrentar esos dilemas teóricos.

En este artículo, intento externar cómo la ciudadanía emigrante está relacionada con una noción prevaleciente de estado-nación, con particular atención a las implicaciones normativas de este fenómeno. En la parte I, argumento que la ciudadanía emigrante impacta la construcción de la idea de estado nacional en una forma tan compleja y fluida que ambas se refuerzan y desafían los elementos de que están construidas. En la parte II detallo básicamente diversos discursos nacionales de expatriación y exploro el cómo afecta la actitud de los emigrantes hacia los países emisores. En las partes III y IV, exploro la fuerza normativa de la ciudadanía emigrante discutiendo dos de los principales reclamos que están articulados en torno a ella, principalmente el voto en ausencia para los expatriados y su derecho a retener la nacionalidad de origen aún si ellos se han naturalizado en el país de residencia.

I El constructo del estado-nación desafiado por la ciudadanía externa

Hay un sentido básico en el que, el modelo de ciudadanía que Barry está argumentando, es post-nacional. La noción de ciudadanía abrazada por la concepción tradicional del estado nacional es fundamentalmente territorial.⁴ Asume que el mundo puede ser dividido en unidades-estado que están potencialmente en conflicto unas con otras. También asume que esos estados ejercitan jurisdicción territorial y soberanía y que ellos encarnan naciones distintas. El espacio geopolítico del estado es está dedicado a sus nacionales. De a misma manera, ellos están conformes con un arreglo de derechos y deberes que, cuando son concebidos democráticamente, facultan a los miembros del estado al ejercer el autogobierno, a la vez que persiguen proyectos personales así como el bienestar colectivo. La igualdad integral permanece como un privilegio de los miembros plenos, a diferencia de no son miembros completamente, sin embargo, están sujetos a la jurisdicción del estado y se sujetan a de un conjunto de derechos y deberes. Varios derechos, sin embargo, permanecen estrictamente reservados a los ciudadanos nacionales.⁵

El ejercicio completo de derechos políticos incluye el derecho a participar en votaciones nacionales, el derecho a ejercer cargos públicos y el derecho a la aceptación incondicional de residente de un estado nacional ⁶, forma parte de ese racimo de otorgamientos de derechos reservados a los ciudadanos nacionales y que por lo tanto definen elementos de un estatus integral de ciudadanía. La ciudadanía externa aparece claramente en esta fotografía por su dimensión de *dislocamiento territorial*.⁷ La Ciudadanía externa no es materia de gente que ha abandonado la comunidad nacional en la cual han nacido, para unirse a una diferente (gente que ha cambiado de membresía de un “club” para unirse a otro); si así fuere, sería suficiente para reconocer la naturaleza fluida del sistema, reconociendo sus límites porosos. En vez de ello, la ciudadanía externa alude a la gente que a pesar de haber abandonado un estado-nación concebido como un espacio de coexistencia, pretende seguir disfrutando y ejercitando su estatus de membresía política (en términos de identidad, estatus legal y derechos), desde dentro del territorio de otra comunidad nacional.

Hay otro modo en el cual la ciudadanía externa desafía el viejo esquema del estado nacional, principalmente no solo por la generación de membresías extraterritoriales, sino también por “las fronteras traslapadas de las membresías”.⁸ Así, la realidad de los nacionales que dejan sus estados, comparten una nueva sociedad y algunas veces un nuevo entorno político y aún reclaman una nueva membresía activa en sus países de origen, no requiere abandonar una vieja fotografía de estado nacional en la cual cada estado se encuentra localizado en espacios geopolíticos distintos y separados que son habitados por grupos que mantienen un destino común y un estatus común de membresía. Debido a que ciudadanos en el exterior se convierten en ciudadanos internos del país receptor (aún por la naturalización o a través de la extensión de la mayoría de los derechos de los residentes permanentes), concluimos con una fotografía sobrepuesta, una a la cual, la ciudadanía externa frecuentemente significa membresía dual o múltiple.

II Ciudadanía externa como producto del Estado-nación

El mundo ha sido un orden cambiante de sociedades cerradas, este amplio fenómeno conocido ahora como “transnacionalismo político”, ha debido compartir diversos antecedentes. ⁹ Por ejemplo, la participación de los inmigrantes al volver al territorio de su país de nacionalidad, el derecho de los antiguos nacionales a readquirir su nacionalidad cuando regresan al país de origen y la limitación del derecho a los expatriados a transmitir su nacionalidad de manera indefinida a las nuevas generaciones en el extranjero. ¹⁰ Como lo ha expuesto vívidamente Benedict Anderson: “Los trabajadores de la construcción marroquíes en Amsterdam pueden escuchar todas las noches los servicios de transmisión del Rabat y no tienen dificultad para adquirir los discos piratas de los cantantes favoritos de su país”. Los fuereños ilegales, los Yakusa cantineros de los suburbios de Tokio muestran a sus camaradas Thai, videotapes karaoes hechos en Bangkok. Una camarera filipinas en Hong Kong llama a su hermana en Manila y le manda dinero electrónicamente a su madre en Cebú. ¹¹

En otro aspecto, sin embargo, el fenómeno de la ciudadanía emigrante no es simplemente un resultado natural de la globalización sino el resultado calculado de los estados emisores, en la búsqueda de nuevos modos de participar en la confección de la economía mundial. José Itzigsohn describe una tendencia en las últimas dos décadas de el creciente número de países que han fallado en negociar sus sitios en la economía mundial a través del desarrollo del sector exportador. ¹² Al encarar los recurrentes déficits públicos y las fallas sistemáticas en sus esfuerzos tributarios, esos países se han convertido cada vez más y más dependientes del capital externo.¹³ Es en este contexto que las remesas de los migrantes, el capital humano y las inversiones han comenzado a jugar un papel esencial en asegurar una política monetaria más fuerte, incentivar la economía y ayudar a los jefes de familia de

bajos ingresos a sobrevivir.¹⁴ Para lograrlo, los países emisores han recurrido a las técnicas tradicionales de construcción nacional, apelando a la lealtad, el patriotismo y la pertenencia de su comunidad nacional diaspórica para asegurar la actual contribución económica de sus miembros y la nacionalidad originaria después de que han adquirido otra en el extranjero.¹⁵ Para incentivar ese sentido de lealtad, los países emisores también han procurado tener a los nacionales en el extranjero como cabilderos políticos para lograr intereses nacionales en ante el gobierno receptor.¹⁶ Debido a que el sentimiento de pertenencia nacional conecta con una necesidad humana de dependencia, en una experiencia comunitaria, los expatriados frecuentemente están sujetos a prejuicio en los países de residencia, de manera que se sienten confortados y empoderados por medio de esta nueva retórica nacionalista. En su momento esos emigrantes toman las oportunidades que ofrece la doble nacionalidad, como el derecho a tener propiedades o de invertir sin restricciones¹⁷

Para ubicar en contexto este fenómeno reciente, es valioso recordar que el casi la mayoría de los países afectados por la emigración en gran escala ha habido un lugar en la imaginación dedicada a aquellos que han emigrado. Justo el lugar que ocupan los emigrantes, sin embargo, se han debatido entre ser “traidores” y “misioneros” al servicio de su nación.¹⁸ El rol de los emigrantes frecuentemente muestra polarización en naciones-estado amenazados o recientemente formados que los cuales depositan el interés de su supervivencia económica y política. Antes de las revoluciones industrial y democrática, la mayoría de los estados consideraba a sus súbditos como su elemento económico esencial “unidos a sus gobernantes por una pertenencia perpetua”.¹⁹ Esto tuvo a los estados extremadamente preocupados por la emigración, que era vista como una especie de desertión. Hoy, sin embargo, el *ethos* liberal prevaleciente incluye los derechos del sujeto a emigrar y cambiar de nacionalidad en la medida en que otro estado desee tomar otro súbdito.²⁰ El foco ahora es, ante todo, controlar la entrada y la actitud general hacia aquellos que lo han dejado todo con desinterés, por ejemplo, “poblaciones perdidas que cortan los lazos con sus orígenes”.²¹ Al ser así, parece que la formación inicial de comunidades de ciudadanos externos con fuertes lazos e involucramiento con sus comunidades de origen, probablemente tenga más que ver con políticas domésticas de los países receptores que con cualquier intento deliberado de modelar dicha actividad en los países emisores.²²

Así, mientras las primeras generaciones están casi invariablemente unidas a los valores, prácticas e instituciones del país de origen, la segunda generación probablemente se identificará más fuertemente con la sociedad receptora - a pesar de la etnicidad o raza obtenida en el proceso de integración, y la exclusión política, la marginalización económica o la opresión cultural-, anima a las siguientes generaciones a permanecer orientados hacia los países de origen.²³ Una vez que se forma la conciencia del separatismo del país receptor, parcialmente debido a un proceso político de “etnicización” de las ricas sociedades pos-industriales receptoras,²⁴ cualquier discurso nacionalista que emerja desde los países emisores será más proclive a encontrar un suelo fértil.²⁵ La descripción de los emigrantes como “ciudadanos heroicos” contribuye al proyecto nacional de hacer un gran sacrificio al vivir en el extranjero,²⁶ influenciando el desarrollo de los patrones transnacionales en países que dependen más y más del ingreso económico de los que están en el exterior. Dichos discursos tienen un impacto sobre los expatriados y sus actitudes básicas hacia los países emisores. También tienen efecto sobre aquellas prácticas políticas transnacionales limitadas a la primera generación de inmigrantes o quizá persista sobre algunas generaciones.²⁷

III Desafíos normativos del derecho al voto de los expatriados

Para probar la fuerza normativa de la ciudadanía externa desde una perspectiva democrática, quiero enfocar lo que parecen ser las dos premisas más comúnmente involucradas: el derecho de los expatriados a retener su nacionalidad mientras se encuentran en el extranjero (aún cuando adquieran la nacionalidad del país de residencia) , y el derecho a votar. La definición de la característica principal de la ciudadanía externa está representada en la posibilidad de desagregar el estatus legal de las prácticas de ciudadanía (en términos de identidad, pero también de compromiso) de la territorialidad acotada al estado nación, como quiera que sean las cuestiones más concretas, pueden ser hechas completamente, sean o no plausibles.

El Status Quo

Dos premisas indiscutibles que todos los expatriados disfrutan, son la protección diplomática y el derecho a regresar a sus países de nacionalidad. Este es el factor central de la ciudadanía externa, tal cual existe hoy en día.²⁸ El significado actual de ciudadanía externa dependerá con mucho, del tratamiento que reciben los inmigrantes y su experiencia de integración que le implique, mientras viven en la sociedad receptora. Claramente, la mayoría de los inmigrantes están sujetos a la discriminación y el prejuicio, el valor más grande de la protección y la opción de salida están implicadas dentro de una determinada nacionalidad.²⁹ Si buscamos el común denominador, desde la perspectiva de la sociedad receptora, lo que encontraremos es que los extranjeros residentes permanentes, a pesar de su no-nacionalidad, son típicamente portadores de la mayoría de los derechos y obligaciones. Como se mencionó más arriba, son embargo, algunas formas de exclusión son comunes: Los residentes extranjeros generalmente no están habilitados de los derechos políticos integralmente ni, en términos identitarios, son percibidos como miembros iguales de la comunidad nacional. Además, están usualmente desprovistos de protección contra deportaciones del territorio nacional y como tal, son apercibidos de estar menos conectados con la política del país de destino. Esto, de una manera, es la puerta de la “opción de salida” de los inmigrantes.

Finalmente, es típico que ciertos deberes de contribución con la defensa militar del país o servir como jurado, son también reservados a los ciudadanos. En suma, los extranjeros residentes permanentes, están típicamente excluidos solo de los beneficios y privilegios, pero también de los deberes, que son la dimensión política más expresiva de la membresía. Esa base común significa por entero la realidad de las prácticas de ciudadanía. Algunos países, pero no todos, reconocen virtualmente derechos de igualdad económica y social tanto a los ciudadanos como a los extranjeros residentes permanentes.³⁰ Algunos países han extendido los derechos de votación a los no-nacionales, principalmente al nivel local, pero frecuentemente solo aquellos de ciertos países y en ciertas regiones o municipalidades.³¹ Solo unos cuantos países han extendido los derechos de votación local a los extranjeros sin restringirlos a ciertos territorios o a ciudadanos de determinado países.³²

Casi cada país excluye a sus residentes extranjeros del sufragio nacional o de tener un cargo público.³³ Algunos van más lejos, tanto como para delinear distinciones constitucionales entre ciudadanos y no-ciudadanos con respecto a las libertades civiles de peso político, como la libertad de asociación y asamblea.³⁴ En algunos países europeos, incluyendo a Alemania, Francia e Italia, la legislación que introducía un otorgamiento de derechos para los ciudadanos nacionales de un tercer país, fue bloqueada con obstáculos políticos y constitucionales.³⁵ Mucho más tendrían que enmendar sus constituciones antes de dejar pasar exitosamente una iniciativa semejante.³⁶ Si miramos a hacia los derechos otorgados a la ciudadanía externa por los países emisores, encontraremos menos variación. La falta de jurisdicción sobre el territorio en el cual residen sus expatriados, los países emisores no pueden garantizarles un mínimo conjunto de derechos.³⁷ De manera similar, el estado generalmente

no estará dispuesto a forzar deberes a sus ciudadanos en el exterior, como el pagar impuestos o prestar el servicio militar.³⁸

Tal como es para los derechos de votación, la mayoría de las democracias requieren que los ciudadanos residan en el país para participar en elecciones y virtualmente todos aquellos que tienen otorgados derechos a votar para los no-nacionales, han hecho dicha extensión contingente a los residentes.³⁹ Las restricciones basadas en la residencia han tomado tres formas básicas.⁴⁰ Una de ellas es inhabilitar a los ciudadanos no-residentes.⁴¹ Otra es el descalificar a los ciudadanos después de cierto periodo de no-residencia.⁴² Finalmente, algunos estados permiten a los no-residentes a votar si regresan a votar.⁴³ Solo unos cuantos han garantizado el derecho a los ciudadanos no residentes, incluyendo a los doble-nacionales, permitiéndoles boletas para votar ya por correo o en las Embajadas y Consulados.⁴⁴ Tal vez el alcance más extenso de representación democrática para los ciudadanos externos es una en la cual un cierto número de curules son reservadas en los cuerpos legislativos nacionales para representar al electorado emigrante, que es una aproximación hecha por varios países en años recientes.⁴⁵ La mayoría de los países, sin embargo, requieren o dan por garantizado que los ciudadanos deben vivir en el país para ser electos, sin embargo esto también está comenzando a cambiar.⁴⁶

La expansión de la ciudadanía externa a través del voto por ausencia. ¿Una materia de Derecho?

A pesar de las prácticas reales, las cuestiones normativas prevalecen. Es la extensión de los derechos ciudadanos a los expatriados una señal de progreso hacia un sistema democrático más inclusivo?, ¿debe ser incentivada esta extensión?, ¿deberían los países emisores que no lo han permitido el voto por ausencia, ser criticados por actuar de una manera no inclusiva que los que ya lo hacen?, O deberían aquellos estados que han adoptado una forma mucho más completa de ciudadanía externa por medio del voto ausente ser condenados por minar las nociones básicas de rendición de cuenta democrática?⁴⁷

Un argumento tradicional en favor de eslabonar el sufragio de residencia dentro de una cierta comunidad política es que para ejercitar el sufragio de un modo mínimamente responsable, los votantes deben estar suficientemente informados. Si los votantes viven en el extranjero, deben estar mucho menos informados acerca de los estado de los asuntos y por lo tanto no pueden votar de un modo mínimamente responsable. Sin embargo, puede también argumentarse que en la era de las tecnologías de las telecomunicaciones de la información ya no se conocen fronteras geográficas. El Internet, el teléfono, los periódicos electrónicos, el satélite, vuelos baratos y cablevisión permiten a la gente estar vívidamente informada de la evolución de los asuntos públicos en sus países de origen.⁴⁸ Además, hay evidencia de que cuando un grupo nacional numéricamente significativo se consolida dentro de un determinado país receptor, la dinámica de la competencia de partidos políticos también se pone en juego fuera del país. Las campañas partidistas en el exterior para ganar apoyo político y financiero involucra en el proceso a las organizaciones locales inmigrantes.⁴⁹ Una crítica final del argumento que informa que los votantes requieren residencia en el país es que no toma en cuenta el proceso de auto-selección. Porque en algunos países el voto por ausencia no está permitido (y aún cuando, requiere que la gente se registre por adelantado) y uno tiene que viajar a emitir su voto y no es demasiado suspicaz asumir que aquellos que hacen ese esfuerzo por participar, están en condiciones suficientemente informada para saber lo que está haciendo.⁵⁰

Existe evidencia que muestra un bajo resultado de participación del voto ausente,⁵¹ y esto puede solamente ser interpretado en el marco de la teoría de la auto-selección. Otra razón que se ofrece comúnmente para justificar el por qué el voto por ausencia no debería ser permitido, es que la gente que vive en el exterior no tiene suficientes intereses en la comunidad por que no están directamente afectados por las decisiones que toman los cuerpos políticos y no están sujetos a sus leyes y que además no tienen incentivos para hacer una votación responsable. En contra de esto, se ha dicho correctamente que a la vez que los emigrantes no están sujetos a las leyes y políticas emprendidas por sus gobernantes, hay razones para creer que muchos emigrantes han invertido intereses en el bienestar de su país y, así pues, pueden ser depositarios de confianza para votar responsablemente.⁵² Muchos poseen propiedades o tienen familias en casa para quienes mandan remesas. Algunos planean regresar tarde o temprano y algunos invierten sus ahorros allá. Desde mi punto de vista, esas son razones válidas para sumir que permitir el voto a los expatriados no tiene problemas generalmente en términos de asegurar sobretodo las condiciones de una votación responsable (en el modo en que, por ejemplo, se concede a los débiles mentales), no son razones suficientes para la gente que vive permanentemente en el exterior para reclamar el *derecho* a la igualdad política expresada en la igualdad en la oportunidad de votar.

La legitimidad democrática y la soberanía popular requiere que la gente sujeta a las leyes y la autoridad del estado sea incluida, como una materia de Derecho, en el proceso en el cual se delimite la manera en que la autoridad será conformada y ejercida. El ejercicio de la autoridad pública afecta principalmente a quienes viven sujetos a la jurisdicción de dicha autoridad. Desde que los estados son comunidades que están geográficamente delimitadas y sus fronteras expresan los límites de sus jurisdicciones, los estados democráticos generalmente tienen buenas razones para restringir la participación en proceso político a aquellos que residen dentro de otras fronteras territoriales.⁵³ Esto podría entonces justificar la exclusión de los expatriados del proceso político tanto como que ellos no están directamente afectados por las decisiones y políticas en las que su participación ayudaría a perfeccionar resolver como las concernientes a las remesas, la nacionalidad y las leyes del servicio militar.⁵⁴

Barry refiere que por lo menos dos razones comúnmente esgrimidas por los ciudadanos externos para regresar sus reclamos de participación política integral. La primera es el hecho de que desde el país de residencia es el no ofrecer derechos de votación a los residentes no-nacionales, si no están formalmente habilitados para participar en el proceso político del país emisor, ellos están efectivamente desposeídos de esa posibilidad.⁵⁵ La segunda se refiere a los reclamos de los ciudadanos externos que, dado su involucramiento y contribución a sus países de origen es simplemente impensable no tener voz política. En otras palabras, lo que Barry denomina ciudadanía “económica” y ciudadanía “política” deberían ir de la mano.⁵⁶ Ambas razones merecen una atención especial. Como la primera, uno puede imaginar al final dos escenarios diferentes. En uno de ellos el país de residencia se reserva el derecho de voto, por lo menos en elecciones nacionales, a sus propios nacionales, pero también permite o incentiva a los residentes extranjeros a naturalizarse después de un cierto número de años en el país. En el segundo escenario el país receptor mantiene una concepción cerrada de nacionalidad que aquellos que no la adquieren por nacimiento (lo más frecuente es a través del *Jus sanguini* o alguna combinación de *Jus sanguini* y *Jus soli*,) no tienen una buena oportunidad de disfrutar de la comunidad política después de todo. La naturalización también es concebida como un privilegio garantizado a discreción o bajo estrictas condiciones. En la primera de los dos escenarios, se puede decir que la falta de agencia política de una persona en el país de residencia expresa más de una alternativa personal que en el segundo, donde la persona no está otorgada efectivamente de una oportunidad razonable para ganar voz política en la sociedad receptora.

La cuestión crucial, sin embargo, sigue siendo la misma: ¿Cual de los dos países debería asumir la responsabilidad primaria de la inhabilitación política de las personas? Si la respuesta es, como lo he argumentado, que el país de residencia es primariamente responsable de la inclusión de su población residente⁵⁷, entonces, argumentalmente, el país de origen solo debería tener la obligación hacer arreglos permitiendo a sus emigrantes el voto por ausencia y la primera generación de inmigrantes. No creo que esas consideraciones sean suficientes para satisfacer una demanda de igualdad política y por lo tanto un derecho de sufragar en la parte de los expatriados comparable al de los connacionales como una condición básica de inclusión democrática. También, puede ser valioso pensar en las advertencias adicionales que pueden calificar la legitimidad de garantizar a los expatriados el voto desde el extranjero, incluyendo casos en los cuales el voto exterior puede ser tan amplio en proporción a la votación residente que emerja una preocupación justificada por parte de los ciudadanos que viven en el país.⁵⁸

Voto por ausencia y la contribución de los expatriados a su país: ¿derechos de voto a la venta?

El argumento final en favor de la completa inclusión política de los expatriados a través de dichos derechos como el de votar en ausencia, centrados en su contribución económica a su país originario. Por momentos animado por la retórica que exalta sus virtudes como verdaderos héroes de la economía en el extranjero, los migrantes se sienten con frecuencia que ejercer de manera completa sus derechos políticos, es la única lógica equivalente a su condición de “ciudadanos económicos”, especialmente desde que participan en el proceso político de modo informal, como contribución financiera a las campañas políticas.⁵⁹ De hecho, es la influencia que ha permitido a los migrantes organizarse localmente para avanzar en dichos reclamos en primer lugar.⁶⁰ Barry usa el término “ciudadanía económica” para referirse a las diversas formas de participación económica y apoyo que los inmigrantes brindan a sus países de origen. Desde esa perspectiva, el término no corresponde a ninguno de los muchos significados adscritos comúnmente a la ciudadanía, por lo que merece un comenario más exhaustivo. ¿En que modo esas formas de contribución económica llevan a los emigrantes a la “ciudadanía económica”? ¿cual debe ser la conexión entre “participación económica” y “participación política”? Barry se refiere a varias formas de contribución económica de los expatriados como formas de participación en “la construcción económica del estado”.⁶¹ La mayor parte de esta contribución toma forma de remesas enviadas por los expatriados a sus familias. El impacto de dichas remesas en el desarrollo económico en el largo plazo permanece como un asunto a debate,⁶² pero puede afirmarse que tendrán un efecto positivo sobre todo en la economía del país. El capital y el flujo de inversiones de los emigrantes son la segunda fuente de contribución que los estados tratan de capturar.⁶³ Una función de la noción de patriotismo económico, entonces, parece ser el empuje de las contribuciones y las inversiones que son, para la mayor parte, voluntarias.

La conexión entre riqueza y poder político es por demás controversial en las democracias modernas. Durante el siglo diecinueve, las dos fueron realmente relacionadas precisamente a través del otorgamiento sufragio. La riqueza, frecuentemente en la forma de posesión de la tierra, junto con la masculinidad, fueron las condiciones más frecuentemente requeridas para sufragar antes de instaurarse gradualmente, a la vuelta de siglo, el sufragio universal por sí mismo. La justificación más comúnmente dada fue doble: Primero, se asumió que aquellos que tenían más riqueza, (y, típicamente, más tierra) tendrían intereses más grandes vertidos en los asuntos públicos (la *res pública*) y así se les podría confiar el ejercicio del poder político más objetivamente en el nombre del bienestar común. La segunda justificación fue que la riqueza era una garantía de libre albedrío. Precisamente por que la

gente que estuviese más allá de la necesidad, podría ejercer la libertad política de una manera sabia, desapasionada, racional y diligente. Todos esos argumentos desde luego vinieron a ser desacreditados por las teorías que apoyaban el sufragio universal. Para dichas teorías, la común humanidad era similar para hombres y mujeres e igual libertad para la participación en los procesos colectivos de autogobierno que perfilarían la política y la vida de cada quien.

Se puede arguir que la riqueza no es un valor *per-se*, sino que es en la contribución económica en la que nos debemos enfocar cuando se discutan los basamentos para inclusión política de los expatriados en sus países de origen. La forma más típica de contribución económica involuntaria de los ciudadanos en el estado moderno es el pago de impuestos. La mayoría de los estados vincula la tributación con la residencia, sin importar la ciudadanía. De hecho, Barry reconoce que solo un pequeño porcentaje de la contribución de los expatriados proviene del pago de impuestos.⁶⁴ La falta de poderes coercitivos y recursos para obligar a los emigrantes en el exterior juega un papel importante en todo esto.⁶⁵ Hay también una cuestión de legitimidad si pensamos a los estados como esquemas internos de cooperación o “sociedades de beneficio mutuo”.⁶⁶ Como sociedades de beneficio mutuo, los estados usan la tributación para construir una red que asegure un mínimo de igualdad de oportunidades y provea ciertos bienes públicos para todos los que puedan ser beneficiados (como salud pública, seguridad nacional, control de la contaminación y una economía fuerte),⁶⁷ tienen un efecto de derrama que van más allá de las fronteras nacionales, pero especialmente para la mayoría de sus residentes que quieren disfrutar de los beneficios de esta cooperación.

Aún si se evitara el problema práctico de hacer tributar a los no residentes y encontrar el modo de exportar algunos de esos beneficios desde el país de origen a los emigrantes en el exterior, hacer tributar a los no residentes aportaría una cuestión básica a la legitimidad. Sea como sea, hemos visto que las contribuciones económicas de los expatriados es de una clase diferente en que resulta desde las alternativas personales que quieren maximizar el beneficio individual o lograr intereses personales. Así, evaluar la relevancia política de esta clase de contribución, debería ser comparada con la de los empresarios y agentes económicos exitosos en el país. Al hacerlo, comprenderíamos que las actividades de este último grupo pueden ser realmente un gran aporte al disfrute de aportes económicos, no hay conexión entre esta contribución y el reconocimiento de los derechos políticos. Ser económicamente productivos no es una virtud cívica en nuestras democracias. Los artistas pobres cuentan tanto como los ricos empresarios en términos de votos. La gente contribuye en un formas muy variadas a que en la sociedad en la cual vive, ninguna de las cuales les privilegia cuando acceden a los beneficios de la ciudadanía, entonces, tiene una de sus virtudes fundamentales el poner algunos límites en el modo en que el poder económico o su agencia se traslada hacia el poder político. Si así es, deberíamos estar recelosos de que se expresen las prácticas económicas de los expatriados solo como “ciudadanía económica” o como las bases de “derechos políticos”. Esas prácticas económicas no son resultado de ningún “deber ciudadano”. Y mientras es verdad que esas prácticas sean, en general, tomadas e cuanta para tener un impacto positivo en la economía nacional, no es claro que su relevancia deba ser para el otorgamiento de derechos políticos.⁶⁸

Estamos familiarizados con la proclama de “no tributación sin representación”. Idealmente, la gente que requiere pagar impuestos que son decididos por medio de un proceso político deberían tener voz en ese proceso. Para que esto sea el paradigma correcto, el estado debería acordar entre nacionales residentes y no residentes para un igual tratamiento fiscal. Para hacerlo sería virtualmente imposible, y aún si no fuera así, generaría preocupaciones sobre la legitimidad que vayan más allá de la participación democrática, emergiendo la cuestión de un balance confiable entre contribución y disfrute de beneficios, servicios y bienes públicos que se discuten en el texto. Finalmente, algunas

veces el argumento es a causa de los expatriados ya influyen en proceso político de diversas maneras informales como a través de las contribuciones a las campañas y financiamiento a partidos políticos que también deberían garantizar un derecho formal al voto. Desde mi punto de vista, las razones deberían ser exactamente las opuestas. Si creemos que garantizar los derechos al voto a los expatriados asentados permanentemente en el exterior muchos, bajo ciertas circunstancias, aportan un problema de rendición de cuenta democrática, entonces debemos tomar en cuenta este problema cuando se discutan otras formas de influencia política. Benedict Anderson define el gran problema que entraña la falta de rendición de cuentas emigrante en su concepción política, de esta forma: “el participante raramente paga impuestos en el país en el cual él hace su política. No se le puede cuestionar a su sistema judicial; el probablemente no vota aún por ausencia en sus elecciones por que es un ciudadano en un lugar diferente; el no necesita temer a la prisión, la tortura, la muerte, ni necesita a su familia inmediata. Pero, bien posicionado en el primer mundo, el puede mandar dinero y armas, circular propaganda y construir circuitos de información intercontinental, todo lo cual puede tener incalculable consecuencias en las zonas de su último destino”.⁶⁹

Los expatriados que se han asentado permanentemente en el extranjero no están sujetos a la jurisdicción de sus países de origen y no están comprensivamente afectados por las escogencias políticas como si lo están los connacionales en el país. Es sin embargo, legítimo para aquellos estados que eslabonan el sufragio y residencia para continuar haciéndolo. Dicho, bajo ciertas circunstancias un país puede decidir democráticamente permitir el voto desde el exterior para la primera generación, incluyendo a los expatriados en el proceso político. Pueden hacerlo en reconocimiento del hecho de que ahora es más fácil que nunca permanecer conectado con la política del país de origen desde el exterior y comprender el despliegue de opciones políticas que un país puede ofrecer. También pueden hacerlo en reconocimiento de l hecho de que muchos emigrantes viven entre dos países, tanto como el hecho de que su regreso es cada vez una posibilidad y una opción real por que estar lejos ya no requiere definir severamente los lazos de unión como se hacía en el pasado. Si un país adopta el voto desde el extranjero, no debería distinguir en base a la contribución económica, justo como si no es permitido usare esto como un factor determinante con respecto a la residencia de los nacionales cuando se les reconocen derechos políticos. Como quiera, en realidad, se debe a las consideraciones mencionadas antes o compartir el nivel económico de los expatriados que convencerán a las elites locales a compartir su poder con las nuevas elites en el extranjero como una cuestión diferente. De todo ello no deberíamos olvidar que, como lo reconoce Anderson, al través de la política transnacional se han abierto espacios para la participación a grupos previamente marginados, también “creando una nueva elite de gente que vive en el extranjero y actúa en casa” y quienes están generalmente “lo mejor de entre los grupos inmigrantes, aquellos que tienen el tiempo y los recursos para comprometerse en la política transnacional”.⁷⁰

IV Dependier de la nacionalidad como un asunto de ciudadanía exterior . El Estatus Quo

Tradicionalmente, los estados tienen completa soberanía en decidir las reglas de la pertenencia nacional incluyendo el acceso y la pérdida de nacionalidad.⁷¹ Usualmente, la ley internacional permite un amplio margen de defensa a los estados para determinar sus propias reglas de nacionalidad.⁷² Solo se requiere una mínima conexión entre el estado y la prospectiva nacional.⁷³ desde la perspectiva individual, mientras un derecho genérico a tener *alguna* nacionalidad ha sido

reconocido como un derecho humano bajo la ley internacional. (en reconocimiento de la extrema vulnerabilidad que representa la no-estatalidad), este derecho nunca ha sido mencionado como un derecho a ninguna nacionalidad en específico, sin importar lo cercano de los lazos entre el individuo y la comunidad nacional.⁷⁴ El valor instrumental para retener la nacionalidad personal está conectado con lo que hemos llamado el elemento central de la ciudadanía externa: la protección diplomática y la posibilidad de regresar. Más allá, su valor depende de cualquiera de los otros derechos o beneficios que reconoce el país de origen para sus expatriados. Ya el sentimiento de membresía que la ciudadanía nacional conlleva no debería ser juzgado instrumentalmente. Para algunos, dicha membresía provee experiencias que son valiosas por sí mismas.⁷⁵

La membresía nacional, se ha dicho, provee un “foco de pertenencia política y energía emocional en una escala capaz de satisfacer profundas necesidades humanas de solidaridad, identificación simbólica y comunitaria”, sirviendo como un enclave para definirse uno mismo y la auto-pertenencia más local y emocionalmente.⁷⁶ Mientras que la importancia actual esté unida a la nacionalidad, especialmente cuando no se vive en la comunidad nacional, variará grandemente dependiendo de los factores contingentes, podemos asumir que la mayoría de la gente tiene una especie de compromiso con su cultura nacional. La cultura nacional provee intensamente una serie de opciones que la gente tiene en la vida, da a la gente un sentido de fortaleza, pertenencia, raigambre y permite un sentido de conexión intergeneracional, trascendencia histórica y continuidad. El perfil la sociedad receptora impone a los diferentes grupos nacionales también tiene un impacto parecido en la importancia percibida de estar dentro de una cierta identidad nacional como un espacio de pertenencia compartida y reconocimiento. Otros factores pueden también jugar un rol, incluyendo la posibilidad de reproducir las experiencias culturales comunales con otros expatriados en el país de residencia, el reconocimiento que da una nación a sus emigrantes y el significado que la retórica nacional provee a la mera experiencia de la emigración. Dada la importancia implícita en la retención de la nacionalidad propia, la mayoría de los países, incluyendo los emisores, no fuerzan a los expatriados a que abandonen su nacionalidad aún cuando hayan decidido asentarse en el extranjero permanentemente.

El problema típico emerge cuando una persona se naturaliza en el país de residencia y el país emisor o el receptor hacen que renuncie a la nacionalidad previa a condición o consecuencia de la adquisición de una segunda nacionalidad. Los estados que se han opuesto a la doble nacionalidad y las leyes tanto domésticas como la internacional han tratado la doble nacionalidad como profundamente indeseable. Esta aversión es probablemente el resultado de una lógica conceptual que históricamente postuló las lealtades nacionales como exclusivas e indivisibles y de preocupaciones con las dificultades prácticas por leyes en conflicto, protección diplomática, servicio militar o pago de impuestos.⁷⁷ Desde que una pertenencia exclusiva al estado se usó para definir el carácter de las relaciones de ciudadanía, la doble nacionalidad fue percibida como una clase de singularidad política. De hecho, en la literatura tradicional, la pertenencia nacional fue frecuentemente representada como una suerte de matrimonio político, mientras que la doble nacionalidad fue imaginada como un objetable acto de bigamia. En las décadas recientes, ha habido un cambio gradual hacia la aceptación de la doble nacionalidad, un cambio que es reflejado tanto en las leyes domésticas como en la práctica.⁷⁸ Este cambio ha sido bien recibido por una literatura creciente que ha visto en la doble nacionalidad una oportunidad de reforzar la paz global, el comercio internacional, la ampliación de los valores de la democracia y la observancia de los derechos humanos.⁷⁹ Domésticamente, el cambio en el pensamiento ha significado que algunos países han modificado sus leyes de nacionalidad y detenido la demanda de sus nacionales, dada su nacionalidad de origen, cuando la adquieren de otro estado o les piden a los extranjeros que renuncien a la propia cuando adquieren la del país de residencia.⁸⁰

En otros casos, el principio de no-aceptación ha permanecido esencialmente sin modificaciones, pero con más y más excepciones. Por ejemplo, países como Alemania y Holanda han interpretado de un modo crecientemente liberal su renuncia a los requerimientos cuando el país de nacionalidad inicial la hace difícil o irrazonable costosa asegurarla o prescindir de ella.⁸¹ Finalmente, algunos estados simplemente han continuado con una sola nacionalidad mientras no fuerzan otra.⁸² Desde la perspectiva de los países receptores, esos cambios reflejan una creciente conciencia de que el único modo para tener una política inclusiva, es el incentivar la naturalización de aquellos que podían de otra forma permanecer en una condición de exclusión política y marginación social. Solicitar la renuncia a la nacionalidad previa como condición es un gran des-incentivo para la naturalización dada las múltiples razones que tienen los inmigrantes para mantener conexiones con sus países de origen.⁸³

El problema es aún más agudo en los países que están a favor del *jus sanguini* como el principal modo de adscribir nacionalidad por nacimiento pero se ha convertido en tiempos recientes receptores netos de migración. De hecho, la combinación de *jus sanguini* como base de asignación de la nacionalidad y bajos rangos de naturalización, significa la perpetuación del no otorgamiento de derechos a generaciones de extranjeros en el país. Esto explica por que los países como Alemania, que tradicionalmente privilegió la adscripción por medio de el *Jus sanguini* por nacimiento y desfavoreció la doble nacionalidad, han relajado sus actitudes hacia la segunda. De manera similar, ha habido también una profunda comprensión de las razones “políticamente inofensivas” que puede hacer dicha renuncia difícil para los inmigrantes.⁸⁴ Ahora es más ampliamente aceptado el que haya interés por parte de muchos inmigrantes que tienen menos que hacer con la pertenencia y más con la identidad cultural y la posibilidad de preservar privilegios en el país emisor (por ejemplo, la propiedad o derechos para heredar propiedades, la facilidad para viajar de regreso y más fácilmente). Por consiguiente, los países receptores están ahora menos inclinados a interpretar la falta de voluntad de los inmigrantes a ceder su nacionalidad de origen como una expresión de pertenencia fuerte y activa que pueda entrar en conflicto con el “renacimiento político” como se considera que es la naturalización. Como lo es para los países emisores, también han sido engranajes cambiantes.

Una preocupación por evitar la no-estatalidad, ha minado la práctica de remover la nacionalidad de los nacionales quienes se podrían de tal modo convertir en no-estatales, sin importar cuán separados, distantes o desleales puedan ser y ser percibidos. Adicionalmente, aunque muchos países removieron la nacionalidad de los que adquirirían otra en el extranjero (y algunos todavía lo hacen), esta práctica ha cambiado. Para los años 1990's muchos países emisores importantes ya habían detenido la medida y trataban a sus expatriados “como hijos e hijas pródigos que habían abandonado la familia nacional y quienes no obstante no deberían retener la nacionalidad original”⁸⁵ y comenzaron a ver algunas de las ventajas de permitir la retención de la nacionalidad original, algunas veces yendo tan lejos como incentivar la naturalización simultánea en el extranjero.⁸⁶ Las razones para esta idea fueron multifacéticas e incluyeron la idea de que preservar los lazos con la “nación dispórica” mejoraría las economías nacionales y ayudaría al avance de su agenda nacional en el extranjero.⁸⁷ Protegiendo a los expatriados en contra de las políticas anti-inmigrantes en el primer mundo, de las cuales podrían escapar solo por medio de la naturalización, según se ha dicho, también representó un factor motivante.⁸⁸ Otra razón de este punto de vista relajado para con la doble nacionalidad es la comprensión de que los emigrantes pueden tener buenas y prácticas razones para adquirir la de su país de origen sin romper los lazos el país de origen que han abandonado por pura necesidad. De este modo, la doble nacionalidad encuentra aceptación como una expresión legal de identidades yuxtapuestas o como una decisión práctica.⁸⁹ Parte de los que ha permitido esta interpretación es el hecho de que, aparte del derecho a regresarla mayoría de los otros derechos de ciudadanía externa de los doble nacionales pueden ser desactivados.⁹⁰ De hecho, hay diferentes mecanismos legales que

permiten el desacoplamiento de la doble nacionalidad de la doble ciudadanía. El ejemplo un régimen de nacionalidad activo e inactivo adoptado por algunos países como un modo de resolver conflictos en casos de doble nacionalidad más generalmente es probablemente el mejor. De acuerdo con este modelo, a los doble nacionales les está permitido tener una ciudadanía activa a un tiempo; eso del país de residencia. La ciudadanía que está activa se determinará en donde una persona ejercerá los derechos políticos, paga impuestos, realiza el servicio militar y en cuyo país debe garantizarle a la persona la protección diplomática.⁹¹

La mayoría de los países, sin embargo, no han tomado medidas para excluir a los doble nacionales *per se* de la elegibilidad para poseer derecho al voto.⁹² De manera que haciendo de la residencia una condición para el ejercicio del sufragio, las posiciones electorales o las posiciones para el servicio civil, muchos doble nacionales (aquellos que están viviendo en el extranjero) están efectivamente excluidos de actuar como doble-ciudadanos. Solo un puñado de países emisores parecen haber aceptado la doble nacionalidad y la doble ciudadanía como parte del mismo proceso de inclusión política de la comunidad que se encuentra ausente geográficamente. La mayoría han sido recelosos de extender los derechos políticos para sus nacionales en el extranjero más aún después de haber abrazado la doble nacionalidad.⁹³ Así, también hay una tendencia creciente para tolerar la doble o múltiple nacionalidad, lo cual no significa necesariamente que haya una tendencia equivalente en favor de la doble ciudadanía política. Además, parece que la noción de doble nacionalidad ha tomado una vida propia, parcialmente debido a que parte de su tradicional comprensión como expresión primaria de lealtades políticas dobles.

Emigrantes reteniendo su nacionalidad: ¿Una materia de Derecho?

La cuestión ahora es si, en los terrenos normativos, hay algo que pueda derivar de la experiencia de los países emisores que han cambiado hacia la permisión de sus nacionales a retener su nacionalidad en el exterior a pesar de su prolongada ausencia o aún a pesar de que hayan tomado otra nacionalidad.⁹⁴ Deberían ser criticados los países emisores que todavía piden a sus nacionales dejar su nacionalidad cuando adoptan otra?, ¿Debería ser relevante para resolver este cuestionamiento, el hecho de que muchos expatriados puedan jugar un importante papel en animar las economías nacionales de sus países de origen?, ¿Debemos criticar a los estados que permiten la retención de una sola nacionalidad bajo dichas circunstancias pero no permitir el pleno ejercicio de la doble nacionalidad y declinando a extender un doble derecho al voto?. Como se mencionó arriba, tradicionalmente los estados se han considerado a sí mismos soberanos en las decisiones acerca de las reglas de la pertenencia nacional, incluyendo tanto el acceso y la pérdida de la nacionalidad. Mientras algunos han argumentado que esta soberanía debería ser constreñida, el consenso en esta área es muy poco (excepto puede ser para el creciente consenso acerca de la necesidad de permitir la no-estatalidad)⁹⁵

Quiero mostrar que hay un argumento en favor del reconocimiento del derecho a retener la nacionalidad de origen. Desde la no permisión de la no-estatalidad y de la vulnerabilidad que implica debería ser una prioridad, los países emisores no deberían pedir a los expatriados a prescindir de su nacionalidad hasta que adquiera la del país de residencia. El caso más controversial, sin embargo, es que los expatriados que viven en el exterior de manera permanente y se naturalizan ahí. Aún cuando se naturalicen fuera, hay muchas razones por las cuales los expatriados pueden querer preservar su nacionalidad, incluyendo la necesidad de viajar de regreso, visitar amigos y familiares, oportunidades de inversión, la posibilidad de regresar. Todas las anteriores, puede sonar como razones políticas para

argumentar en contra de la solicitud a los migrantes a dejar su nacionalidad originaria cuando se naturalizan en el extranjero.

Sin embargo, desde mi punto de vista la razón última para garantizarles a los expatriados un *derecho* a retener su nacionalidad de origen es el hecho de que la mayoría de la gente se siente significativamente unida a sus sociedades nacionales y a sus culturas. Mientras esto no sea necesario necesariamente cierto para todos, y cada quien debe tener el derecho a renunciar a su nacionalidad de origen la menos hasta que puedan adquirir otra, esto resulta probable mente cierto que la mayoría de la gente. El hecho de que la gente se vea impelida a dejar sus países en busca de una vida mejor no significa que no sea una alternativa difícil para la mayoría.⁹⁶ Aunque algunas migraciones son voluntarias, no son representativas de las tendencias mundiales. A pesar de la creciente migración, la mayoría de la gente todavía prefiere permanecer dentro de sus culturas nacionales en lugar de emigrar a un país extranjero, aún si esto signifique renunciar a una mejor vida en muchos aspectos. La mayoría de la gente percibe su comunidad nacional como el primer asiento de la socialización. En verdad, se puede argumentar que hay un proceso de auto- selección y que la gente que decide finalmente dejar sus países y adquirir otra nacionalidad son aquellos menos comprometidos. Sin embargo, pienso que esto es solo en parte cierto. Hay muchas razones por que alguien puede querer nacionalizarse en el extranjero. (incluyendo, por ejemplo, garantizar el estatus residencial o, menos instrumentalmente, expresar un compromiso cultural con el país de residencia y queriendo comprometerse completamente dentro de el), no tiene nada que ver con la falta de compromiso con su identidad nacional o interés por preservar lazos con su país de origen. Sin la promesa de aumentar la oportunidad de progresar por sí mismos y sus criaturas, la mayoría de la gente preferiría no dejar su país. A partir de que el país emisor no puede garantizar las opciones vitales, ese país debería al final permitir a sus expatriados retener sus nacionalidades de origen y reponerles la alternativa de romper lazos con el país emisor o permanecer perpetuamente como ciudadanos de segunda clase en el país receptor.⁹⁷

Los países emisores deberían además cambiar sus leyes de nacionalidad para acomodar soluciones a este reclamo, como los países receptores, deberían detener el pedirles a sus inmigrantes que renuncien a su nacionalidad como condición para obtener la naturalización. Y que hay de la relevancia económica de los migrantes en todo esto? Se podría argumentar que esta contribución establece un derecho de los migrantes a retener su nacionalidad de origen?. Esa es una cuestión muy interesante y deberíamos ser cuidadosos de no aplicar estándares dobles en las respuestas. Es ampliamente conocido que la mayoría de los inmigrantes en países receptores toma en cuenta sus intereses económicos cuando considera las políticas de admisión. Sin embargo, el acceso a la membresía política a través de la nacionalidad rara vez ha sido vinculado con el estatus económico o potencial contribución económica de un modo significativo en los tiempos actuales.⁹⁸ de manera similar, los países emisores (que o pueden confiar mucho en las políticas de admisión, estrictamente hablando) están usando ahora la retórica de lealtad nacional, virtud o compromiso con el propósito de reforzar sus economías a través de sus expatriados. Bajo estas circunstancias no creo que esto sea moralmente objetable *a priori* al menos no tanto como hacer políticas de admisión pivotando en la economía nacional.⁹⁹ Esto no significa, sin embargo, que los emigrantes se merecedores a reclamar un derecho a retener su nacionalidad sobre las bases de su contribución económicas a los países emisores. La membresía política, expresada en nacionalidad, generalmente no está a la venta, no debería estar. Sería moralmente objetable, por ejemplo, permitir solos a los migrantes que pueden proveer su contribución económica actual para retener su nacionalidad. Finalmente

hay la cuestión de aquellos países que permiten la retención de una nacionalidad principal, pero no el ejercicio completo de derechos políticos hacia sus dobles nacionales y el impacto que esto puede tener entre sus expatriados que se han naturalizado en el extranjero. Desde que he discutido y defendido sobre todo la legitimidad moral de preservar el sufragio unido a la residencia, la cuestión podría ser si un país que permite el voto por ausencia de sus nacionales residiendo en el exterior pueden excluir de esta opción a quienes se han naturalizado en el extranjero. Esto, desde mi punto de vista no debería estar justificado. Tradicionalmente, una de las razones más comúnmente expuestas en contra de los dobles derechos a votar para los doble-nacionales es que presenta un conflicto de lealtades y pertenencias. Sin embargo, los escenarios en los cuales uno puede imaginar un conflicto actual sobre la lealtad basándose en el ejercicio del sufragio son extremadamente raros. Lo que es mucho más propenso, es que los doble-nacionales que tienen lazos en ambos países tendrán que tomar en cuenta cuando voten, una compleja variedad de perspectivas e intereses.

En una democracia, nada debe prevenir de hacerlo, justo como tampoco algo puede prevenir a una persona que toma por sí misma ser un ciudadano del mundo, cosmopolita y comprometido, a votar pensando en lo que maximizaría el bienestar de la mayoría de la gente en otras partes del mundo. después de todo, las identificaciones múltiples y las lealtades complejas son la norma de las sociedades modernas.¹⁰⁰

Conclusiones y consideraciones finales

Mientras la política transnacional migrante desafía algunas de las nociones centrales del viejo constructo del Estado-nación (como la idea de que los estados se encuentran organizados en membresías políticas exclusivas, bajo una pertenencia nacional acotada territorialmente) hay también una reafirmación de la prevalencia de otras, como la significación de la membresía nacional. Poniendo atención en cual de los elementos son transformados y cuales permanecen, deberá permitirnos distinguir desde una perspectiva normativa, los desafíos impuestos nuestras convenciones democráticas prevalecientes. Aquí, he sugerido que los emigrantes tienen derecho a retener su nacionalidad de origen (y con ella un sentido de identidad nacional), su lazos con el país de origen y la opción de regresar aún cuando se hayan naturalizado en el exterior. También he argumentado que no tienen un derecho similar para determinar el destino político de la comunidad que han abandonado, a través del voto por ausencia y otras formas de participación política. El voto por ausencia es una opción que, bajo ciertas circunstancias, los países emisores pueden abrazar de manera legítima; no es un derecho que las comunidades diaspóricas nacionales puedan simplemente afirmar, no especialmente en base a sus contribuciones económicas a la economía nacional a través de las remesas u otras formas de flujo de capital. Esto es cierto, aún si esa contribución es una de las principales razones para usar la retórica diaspórica de tipo nacionalista por los países emisores mismos. No hay nada inherentemente erróneo ni particularmente nuevo en la construcción de la nacionalidad para reforzar la economía nacional, deberíamos estar atentos a los posibles efectos del uso de semejante retórica y el proyecto de retornar a los emigrantes a una comunidad política, nacional y diaspórica que puede ser una de sus oportunidades para ser incorporadas plenamente en las comunidades en las cuales ellos han decidido residir. Bajo ciertas circunstancias, es probable que el involucramiento activo de los expatriados en las políticas del país de origen puedan ser tomadas como algo para mostrar que los migrantes pueden ser percibidos como miembros socioeconómicos de la sociedad receptora quienes, políticamente, permanecen como miembros activos de las sociedades emisoras. La existencia de vínculos estrechos hacia algún país, expresados a través del involucramiento económico y político de los emigrantes en el extranjero junto con la retención de su nacionalidad, podría ser percibido como la posibilidad de regresar, como una opción lejanamente teórica, es muy concreta y real. Los miedos de que los inmigrantes son manipulables por el país

emisor o que ellos puedan actuar como “la quinta columna” puede también provenir de preocupaciones acerca de una política externa interfiriendo en los asuntos domésticos.

Todos esos argumentos pueden ayudar a dar marco a una resistencia creciente a la fácil naturalización de los inmigrantes, la tolerancia de la doble nacionalidad y el sufragio de los fuereños y así incrementar la marginación de los inmigrantes en las sociedades receptoras. Puede resultar que alguna de esas precauciones no sean necesarias por que en una era de apatía política, ningún intento de movilizar políticamente a grandes masas es algo llamado a fallar. Como lo ha expuesto Benedict Anderson, “los pasaportes son cada vez menos y menos testigos de ciudadanía, hablan menos la lealtad a un estado-nación protector, que de reclamos de participación en los mercados laborales”.¹⁰¹

En otras palabras, no deberíamos abandonar la ilusión de la gente de ser ciudadanos en el extranjero, relegando a la mayoría en condiciones de “solo trabajadores” o “ciudadanos menos iguales” en las sociedades en las cuales ellos han determinado establecerse permanentemente. Los discursos nacionalistas exaltando las virtudes patrióticas de los emigrantes quienes alimentan la economía y aun salvan al país pueden también proveer una experiencia empoderamiento político y convertirse en un recurso de autosuperación, orgullo y confort psicológico para aquellos que, lejos frecuentemente, son etnicizados y tratados como desclasados y sub-humanos en las comunidades en las cuales viven. Pero también deberíamos estar preocupados por como dicha retórica puede ser desplegada instrumentalmente para convertir a los héroes en víctimas sacrificiales: ausentes de sus países de origen, silenciados en los países de residencia.

* Ruth Rubio-Marín. Professor of Constitutional Law at the University of Seville, Spain and member of the Hauser Global Law Faculty, New York University School of Law. I want to thank Pablo de Greiff and Rainer Baubock for insightful comments on some of the ideas elaborated in the text.

² Kim Barry, *Home and Away: The Construction of Citizenship in an Emigration Context*, 81 N.Y.U. L. REV. 11, 58 (2006).

³ *Id.* at 58–59. 117

⁴ See Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany* 22–29 (1992) (explaining how differing definitions of citizenship in France and Germany have been shaped by different understandings of nationhood).

⁵ International law confirms the allocation of political membership using the device of nationality, a concept which recognizes political rights as citizen rights and not just human rights. Article 21.1 of the Universal Declaration of Human Rights, for example, recognizes that “[e]veryone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives,” Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217A, art. 21.1, U.N. GAOR, 3d Sess., 1st plen. mtg., U.N. Doc A/810 (Dec. 12, 1948); see also International Covenant on Civil and Political Rights, art. 25, Dec. 19, 1966, 999 U.N.T.S. 171 (recognizing rights of citizens to vote, run for office, take part in conduct of public affairs, and have generally equal access to public service); American Convention on Human Rights art. 23, Nov. 22, 1968, 1144 U.N.T.S. 151 (referring to right to participate in government, including suffrage, access to public service, etc., as a right of citizens); Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms art. 16, Nov. 4, 1950, 213 U.N.T.S. 221, 234 (“Nothing in Articles 10, 11, and 14 [protecting rights of expression, assembly, association, and non-discrimination] shall be regarded as preventing the High Contracting Parties from imposing restrictions on the political activity of aliens.”).

⁶ See, e.g., Universal Declaration of Human Rights, *supra* note 4, art. 13.2 (stating that everyone has right to return to his or her country); International Covenant on Civil and Political Rights, *supra* note 4, art. 12.4 (“No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.”); Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms art. 3.1–3.2, Sept. 16, 1963, Europ. T.S. No. 46 (providing that “no one shall be expelled from the territory of the State of which he is a national” or “shall be deprived of the right to enter the territory of the State of which he is a national”); American Convention on Human Rights, *supra* note 4, art. 22.5 (“No one can be expelled from the territory of the State of which he is a national or be deprived of the right to enter it.”).

⁷ Expressions of the territorial dimension of the nation-state construct account for a wide range of principles and state practices, including the principle of territorial sovereignty, the principle of territorial integrity, the principle of *jus soli* as a way to ascribe nationality, the practice of requiring non-nationals a certain residential status and duration before they can

naturalize, the practice of taking away either nationality altogether or the possibility of exercising some rights for those who live abroad, the right of nationals always.

⁸ Rainer Baubock, *Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism*, 37 INT'L MIGRATION REV. 700, 703 (2003). The notion of exclusive political membership under the nation-state construct explains a whole range of principles and legal practices, including asking nationals to give up their nationality when they acquire that of a foreign nation or engage in certain conduct (e.g., joining a foreign government, voting abroad, or joining foreign military forces); requiring newcomers to give up their previous nationality as a condition for naturalization; asking expatriates who lost their nationality of origin to give up their new nationality before they can reacquire the old one; avoiding dual nationality at birth by ensuring that only the nationality of one of the parents is passed on to the children; or asking those who acquire several nationalities at birth to give up one of them.

⁹ If “transnationalism” refers, among other things, to the increase in cross-national migration and the possibilities for transnational migrants to maintain meaningful ties to grants or ethnic groups in the politics of their countries of origin is not new at all. If this phenomenon has become more vibrant and visible in recent times, this is at least partly because of external factors that now allow for it, such as developments in transportation and communications technologies that make it easier for emigrants to remain engaged with their countries of origin. Han comprometido también en dichas prácticas cambios en sus leyes de nacionalidad para permitir a los expatriados a retener la suya en los países de origen, el trabajo de Linda Bosniak *Multiple Nationality and the Postnational Transformation of Citizenship*, incorporado en RIGHTS AND DUTIES OF DUAL NATIONALS: EVOLUTION AND PROSPECTS 27, 34 (David A. Martin & Kay Hailbronner eds., 2003) [hereinafter RIGHTS AND DUTIES OF DUAL NATIONALS], concuerda con Bauböck, en el que el transnacionalismo político debe ser concebido no solo como algo simultáneo de varias formas de participación de los migrantes en la política del país de origen por la vía de las instituciones políticas del país receptor, sino también la forma en que la migración cambia las instituciones y las concepciones de membresía tanto en los países receptores como en los receptores. Baubock, *supra* note 7, at 701–02.

¹⁰ Barry, *supra* note 1, at 15.

¹¹ Benedict Anderson, *Exodus*, 20 CRITICAL INQUIRY 314, 322 (1994).

¹² Jose Itzigsohn, *Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrants' Political Transnationalism*, 34 INT'L MIGRATION REV. 1126, 1143 (2000).

¹³ *id*

¹⁴ See Barry, *supra* note 1, at 28–30; Baubock, *supra* note 7, at 709–10.

¹⁵ See generally Michael Jones-Correa, *Under Two Flags: Dual Nationality in Latin America and its Consequences for Naturalization in the United States*, in RIGHTS AND DUTIES OF DUAL NATIONALS, *supra* note 8, at 303, 303–33 (surveying practice of dual nationality in Western countries).

¹⁶ Baubock, *supra* note 7, at 709–10.

¹⁷ Jones-Correa, *supra* note 14, at 312–13.

¹⁸ Baubock, *supra* note 7, at 711.

¹⁹ *Id.* at 709; see Peter J. Spiro, *Dual Nationality and the Meaning of Citizenship*, 46E MORY L.J. 1411, 1419–20 [hereinafter Spiro, *Dual Nationality*] (arguing that early models of citizenship relied upon relationship between individual and sovereign “rooted in the laws of nature and hence perpetual and immutable”).

²⁰ See, for example, Article 13.1 of the Universal Declaration of Human Rights, *supra* note 4, Article 12.2 of the International Covenant on Civil and Political Rights, *supra* note 4, and Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, *supra* note 5, art. 2, all of which guarantee a person's right to leave any country, including her own.

²¹ Baubock, *supra* note 7, at 709.

²² See *id.* at 710 (arguing that once migrants leave sending state, “the integration policies of receiving states become the strongest structural determinants for the process of settlement, for upward social mobility, for family reunification, for naturalization or for return migration”); Jones-Correa, *supra* note 14, at 329 (concluding that “immigrants are still much more sensitive to changes in the policies of receiving countries than to changes in sending country policies”).

²³ See Itzigsohn, *supra* note 11, at 1147 (concluding that while later generations of immigrants are more likely to identify as Americans than are first generation immigrants, sectors of later generations are likely to continue orientation toward countries of origin “due to the permanent contact with the first generation and pervasive racialization processes in American society”); see also JEFF SPINNER, *THE BOUNDARIES OF CITIZENSHIP: RACE, ETHNICITY, AND NATIONALITY IN THE LIBERAL STATE* 63 (1994) (arguing that economic domination and oppression lead to cultural pluralism).

²⁴ According to Anderson, “ethnicization” is the process of political life in the wealthy, postindustrial states that draws a line between the political nation and a putative original ethnos to which immigrants can never truly aspire. Anderson, *supra* note 10, at 326.

²⁵ *Id.*

²⁶ Barry, *supra* note 1, at 34.

²⁷ See Baubock, *supra* note 7, at 710–11 (arguing that nature and historic stages of domestic nation-building projects in sending countries may be relevant for explaining persistence of transnational political practices among certain immigrant populations).

²⁸ See *id.* at 712 (noting that rights to return and to diplomatic protection are core elements of external citizenship that respond to specific situation of emigrants).

²⁹ See Barry, *supra* note 1, at 33 (describing conditions of discrimination, economic uncertainty, and racism that emigrants face in receiving countries).

³⁰ Some authors have contrasted Western European countries, which historically have combined comprehensive public benefits schemes with restrictive immigration and citizenship policies, with the United States, which has had fairly liberal immigration and naturalization policies but relatively stringent benefits policies. See, e.g., Kevin R. Johnson, *Public Benefits and Immigration: The Intersection of Immigration Status, Ethnicity, Gender, and Class*, 42 UCLA L. REV. 1509, 1523 & n.51 (1995). Nevertheless, permanent resident aliens enjoy most social benefits because these tend to be linked to residence much more than to nationality. Thomas Faist, *Transnationalization in International Migration: Implications for the Study of Citizenship and Culture*, 23 ETHNIC & RACIAL STUDIES 189, 207 (1992). A basic distinction can nonetheless generally be made by type of benefit. Those benefits that derive their meaning and justification from their reference to work and that are intended to replace lost income when a person is unable to work because of injury, involuntary unemployment, or old age, are generally financed through employer and employee contributions and are generally granted to all workers (unemployment insurance and Social Security being relevant examples). Most people would probably agree that anyone granted access to the labor market should qualify for such directly work-dependent benefits. William Rogers Brubaker, *Introduction*, in IMMIGRATION AND THE POLITICS OF CITIZENSHIP IN EUROPE AND NORTH AMERICA 1, 21–22 (William Rogers Brubaker ed., 1989). Other social benefits have a different meaning, in that they are financed out of general revenues and thus find their justification in relation to membership and to some form of mutual aid. Family allowances and housing assistance are examples. Here membership might be interpreted restrictively to mean citizenship only, but it generally applies to all resident aliens thus excluding only those illegally or temporarily present. Finally, a third type of benefit is justified with respect to urgent need and this includes emergency medical care and emergency assistance generally. The latter are usually extended to all persons in need whatever their membership status, thus including illegal immigrants.

³¹ Since 1993 and as a result of the Maastricht Treaty coming into force, local franchise has been introduced in EU countries, but only for Union citizens residing in other member states. Other countries such as Portugal and Spain have recognized alien suffrage but only under the condition of reciprocity. Harald Waldrauch, *Electoral Rights for Foreign Nationals: A Comparative Overview of Regulations in 36 Countries* 23 (Nat'l Europe Ctr., Paper No. 73, 2003), available at http://www.anu.edu.au/NEC/waldrauch_paper.pdf. The privileged granting of electoral rights for citizens of certain countries has also allowed for the expression of past colonial ties, as is the case in the United Kingdom, Australia, and New Zealand. *Id.*

³² These countries are: Denmark, Estonia, Finland, Hungary, Iceland, Ireland, Lithuania, New Zealand, the Netherlands, Norway, the Slovak Republic, Slovenia, and Sweden. *Id.* at 24.

³³ The great exception is New Zealand, where all permanent residents have been able to vote in national elections since 1975 (although aliens do not have the right to be elected). Baubock, *supra* note 7, at 703.

³⁴ See RUTH RUBIO-MARIN, IMMIGRATION AS A DEMOCRATIC CHALLENGE: CITIZENSHIP AND INCLUSION IN GERMANY AND THE UNITED STATES 187–90 (2000), for a discussion of the recognition by the German Constitution of freedom of assembly and association to citizens despite shared belief that aliens enjoy some constitutional protection in the exercise of the equivalent statutory freedoms.

³⁵ Baubock, *supra* note 7, at 703; see RUBIO-MARIN, *supra* note 33, at 199, 201 (discussing legal and constitutional debate over alien suffrage in Germany).

³⁶ See Waldrauch, *supra* note 30, at 25 (discussing constitutional obstacles to extension of voting rights in European countries).

³⁷ Baubock, *supra* note 7, at 712.

³⁸ *Id.*

³⁹ See Waldrauch, *supra* note 30, at 24 (discussing conditioning of right to vote on residency in European countries).

⁴⁰ Peter J. Spiro, *Political Rights and Dual Nationality* [hereinafter Spiro, *Political Rights*], in RIGHTS AND DUTIES OF DUAL NATIONALS, *supra* note 8, at 137.

⁴¹ *Id.* This is the case, for example, in Denmark, El Salvador, Hungary, Ireland, Italy, Nepal, Slovakia, and South Africa. *Id.*

⁴² *Id.* In the United Kingdom, for example, this period lasts ten years, while in New Zealand, it only lasts three years. *Id.*

⁴³ *Id.* This is the case in the Dominican Republic, Israel, Italy, Mexico, Taiwan, and Turkey. *Id.*

⁴⁴ Baubock, *supra* note 7, at 712–13. Colombia and Peru are among the countries that have allowed voting from their consulates overseas. Jones-Correa, *supra* note 14, at 316–17.

⁴⁵ Colombia, France, and Portugal reserve parliamentary seats for their nationals abroad, while similar arrangements have been proposed in the Dominican Republic and Mexico. Baubock, *supra* note 7, at 713; Spiro, *Political Rights*, *supra* note 39, at 138.

⁴⁶ See Barry, *supra* note 1, at 12 (discussing recent election to public office in Mexico of longtime residents of United States).

⁴⁷ In discussing absentee voting, one should distinguish between those nationals who happen to be out of the country for relatively short periods of time (who may not qualify as permanent residents abroad), those who live between two countries, and those who live as permanent residents only in one country while holding on to the nationality of the country of origin. Each of these may be differently positioned regarding the conventional reasons why voting is generally tied to residence. Here the focus is on those who have settled abroad.

⁴⁸ Spiro, *Political Rights*, *supra* note 39, at 140.

⁴⁹ Baubock, *supra* note 7, at 714; Itzigsohn, *supra* note 11, at 1144.

⁵⁰ See Spiro, *Political Rights*, *supra* note 39, at 140 (“One’s physical location now need have little bearing on access to political information.”).

⁵¹ See *id.* at 138 (“Anecdotal evidence suggests that ‘turn-out’ levels among eligible nonresident voting populations is [sic] low.”).

⁵² See *id.* at 139 (arguing that nonresident citizens often have significant policymaking interests in their home countries); Baubock, *supra* note 7, at 714 (arguing that migrants who “move back and forth between countries of origin and immigration, who send remittances or invest their earnings in their hometowns, and who are committed to returning . . . assume a fair amount of responsibility for the outcome of the collective decisions in which they participate”).

⁵³ There is no doubt that in an increasingly interrelated global order with an uneven distribution of both political and economic power, it is difficult to assume that the authority exercised in some countries will not have spillover effects on the lives of many outside their boundaries. In fact, this is why new forms of transnational political accountability are called for. The criterion of “affectedness” may not only be underinclusive (it leaves out people whose lives will be affected by the decisions made by others somewhere else) but overinclusive, because, for a whole set of reasons, not everyone living in a certain territory will be affected in a similar way by all the decisions taken by the political authorities of the day. But in general we can assume that territorial state sovereignty, still a basic instrument of political organization in a world of states, “frames geographical, institutional and regulatory spheres of jurisdiction, defining the global conditions for human interaction through political freedom in particular societies.” RUBIO MARIN, *supra* note 33, at 29. This is why, although “not all the laws of a country will necessarily affect all of its residents and some of these laws may greatly affect transients, tourists or, increasingly, nonresidents,” one could expect that individuals permanently living in these societies “will share common concerns in that they will more often and more pervasively be affected by the collectively binding decisions taken in them.” *Id.*

⁵⁴ It may still be argued that, although not currently subject to most of the laws and policies of their countries of origin, many immigrants go back. The lasting wish to return to the place, region, or country of origin, explained by the great role of our first locus in life as a place of primary socialization and by the human desire for continuity, TOMAS HAMMAR, *DEMOCRACY AND THE NATION STATE* 203 (1990), has never been easier to fulfill than in an era where emigration often does not require the dramatic severing of ties. If this is so, then emigrants’ destinies are more and more tied to those of their countries of origin, to which they will eventually return. They too ultimately will be comprehensively affected by the long term consequences of the political choices that are made. Clearly, unlike mononationals back home, they still have the option of not returning if things do not turn out the way they want or if they simply change their minds in view of their life experiences. Many in fact do not return. This is why although I do believe that when there is evidence of a high rate of return migration it is, in principle, legitimate for a country to allow for.

⁵⁵ Barry, *supra* note 1, at 52.

⁵⁶ *Id.* at 36, 52–53.

⁵⁷ See generally RUBIO MARIN, *supra* note 33.

⁵⁸ See Baubock, *supra* note 7, at 714–15 (arguing that receiving state, not sending state, should address obligation to enfranchise migrants).

⁵⁹ See Barry, *supra* note 1, at 52–53 (describing emigrants’ economic influence over political campaigns and elections in home countries).

⁶⁰ See Itzigsohn, *supra* note 11, at 1145–46 (arguing that economic weakness and political opening of sending countries gives migrants political leverage); Jones-Correa, *supra* note 14, at 309 (noting that as result of providing remittances to their families or contributing to campaign funds, immigrants have leverage with their countries of origin that they do not have with their countries of residence).

⁶¹ Barry, *supra* note 1, at 28.

⁶² *Id.* at 29 & n.63.

⁶³ *Id.* at 28.

⁶⁴ *Id.* at 28–29.

⁶⁵ See *id.* at 37 (discussing South Korea as “rare example of an emigration state that successfully taxed at least some of its emigrant citizens”); Baubock, *supra* note 7, at 712 n.2 (noting that United States is “quite exceptional in taxing income from foreign sources of its citizens living abroad”).

⁶⁶ See Barry, *supra* note 1, at 36.

⁶⁷ See Robert E. Goodin, *What Is So Special About Our Fellow Countrymen?*, 98 E THICS 663, 675–78 (1998) (explaining “mutual benefit society” model as one in which “imposing harms is always permissible—but only on condition that some positive good comes out of it and only on condition that those suffering the harm are in some sense party to the society in question”).

⁶⁸ See RUBIO MARIN, *supra* note 33, at 56–59 (examining claim of full inclusion of aliens in political realm on basis of fairness). This, however, is not the right paradigm for thinking of emigrants’ economic contribution. Once again, emigrants’ most significant contributions are through voluntary remittances and investment. See *supra* text accompanying notes 58–62.

⁶⁹ Anderson, *supra* note 10, at 327.

⁷⁰ Itzigsohn, *supra* note 11, at 1146–47.

⁷¹ FRIEDRICH BERBER, *LEHRBUCH DES VOLKERRECHTS* 364–65 (1960) (stating rights afforded to both non-citizens residing domestically and to citizens residing abroad).

⁷² Kay Hailbronner, *Rights and Duties of Dual Nationals: Changing Concepts and Attitudes*, in *RIGHTS AND DUTIES OF DUAL NATIONALS*, *supra* note 8, at 19, 20; see, e.g., Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws art. 1, Apr. 12, 1930, 179 L.N.T.S. 89 (“It is for each State to determine under its own laws who are its nationals.”).

⁷³ See *Nottebohm Case (Liech. v. Guat.)*, 1955 I.C.J. 4, 23 (Apr. 6). The court said: “[N]ationality is a legal bond having at its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred either directly by the law or as the result of an act of the authorities is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other State. *Id.*”

⁷⁴ Rut Rubio Marin & Rory O’Connell, *The European Convention and the Rights of Resident Aliens*, 5 E U R . L.J. 4, 69 n.3 (1999). Some international instruments recognize everybody’s right to a nationality. See, e.g., Universal Declaration of Human Rights, *supra* note 4, art. 15 (“Everyone has the right to a nationality.”); American Convention on Human Rights, *supra* note 4, art. 20.1 (same). But again, this right is never expressed as the right to a specific nationality such as the nationality of the country in which one is a permanent resident. The closest one gets to the recognition of a right to a specific nationality are duties related to the need to avoid the status of statelessness. Convention on the Reduction of Statelessness, Dec. 4, 1954, 989 U.N.T.S. 175 (“A Contracting State shall grant its nationality to a person born in its territory who would otherwise be stateless.”). But see, American Convention on Human Rights, *supra* note 4, art. 20.2 (“[E]very person has the right to the nationality of the state in whose territory he was born if he does not have the right to any other nationality.”). Occasionally, one also finds a reference to the right not to be arbitrarily deprived of one’s nationality, American Convention on Human Rights, *supra* note 4, art. 20.3, but no specification is added to explain what arbitrary deprivation might mean. This leaves the state practically free to interpret when the ties between it and its former nationals have been severed.

⁷⁵ See Frederick Schauer, *Community, Citizenship, and the Search for National Identity*, 84 MICH . L. R EV . 1504 (1986) (examining relationship between community and sacrifice of self-interest); Frederick G. Whelan, *Citizenship and Freedom of Movement: An Open Admission Policy?*, in *OPEN BORDERS ? CLOSED CIETIES? THE ETHICAL AND POLITICAL ISSUES* 32 (Mark Gibney ed., 1988) (examining inherent value of community membership).

⁷⁶ Peter H. Schuck, *Membership in the Liberal Policy: The Devaluation of American Citizenship*, in *IMMIGRATION AND THE POLITICS OF CITIZENSHIP IN EUROPE AND NORTH AMERICA*, *supra* note 29, at 65.

⁷⁷ David A. Martin, *Introduction: The Trend Toward Dual Nationality*, in *RIGHTS AND DUTIES OF DUAL NATIONALS*, *supra* note 8, at 4. The Hague Convention of 1930 codifies the existing global doctrine on the conflict of nationality laws and states that: “[E]very person should have a nationality and should have one nationality only.” Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws, *supra* note 71, pmb1.

⁷⁸ The 1963 European Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and of Dual Military Obligations was amended by several Protocols that relaxed the stance about dual nationality. This was especially true of the Second Protocol Amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality, *opened for signature* Feb. 2, 1993, Europ. T.S. No. 149. More recently, the 1997 European Convention on Nationality does not limit the right of a state to decide whether renunciation or loss of another nationality

should be a condition for the acquisition or retention of nationality except where such renunciation or loss is not possible or cannot reasonably be required. European Convention on Nationality arts. 15–16, *opened for signature* Nov. 6, 1997, Europ. T.S. No. 166.

⁷⁹ See Spiro, *Dual Nationality*, *supra* note 18, at 1461–65 (arguing that fundamental changes in international system have led to diminished costs of dual nationality).

⁸⁰ If we look at the legislation of the first fifteen E.U. member states, we see that Austria, Denmark, Germany, Luxembourg, the Netherlands, and Spain, as a general rule, still require immigrants to give up their nationality of origin, even though both in Germany and in the Netherlands more and more exceptions have been carved out, some of which are now being debated. Belgium, Finland, France, Greece, Ireland, Italy, Portugal, Sweden, and the United Kingdom allow multiple nationality and of these, Finland, Italy, and Sweden have amended their legislation over the last fifteen years to do so. That is also the case for Australia and Canada.

⁸¹ Martin, *supra* note 76, at 6.

⁸² The example of the United States is paradigmatic. The naturalization laws have required foreigners to relinquish prior allegiances when acquiring U.S. citizenship since 1975, but the U.S. Department of State has systematically treated this requirement as unenforceable. Spiro, *Dual Nationality*, *supra* note 18, at 1459.

⁸³ Hailbronner, *supra* note 71, at 21–22.

⁸⁴ See R UBIO -MARIN, *supra* note 33, at 227–32 (discussing debate in Germany over reform of naturalization and nationality laws); Marianne Wiedemann, *Development of Dual Nationality Under German Law*, in R IGHTS AND DUTIES OF DUAL NATIONALS, *supra* note 8, at 338 (same).

⁸⁵ Martin, *supra* note 76, at 7.

⁸⁶ See Jones-Correa, *supra* note 14, at 304–12 (describing development of Latin America’s interest in recognizing dual nationality). In Latin America there has been an acceleration of interest in dual nationality. Before 1991 only four Latin American countries—Uruguay (1919), Panama (1972), Peru (1980), and El Salvador (1983)—had opted to recognize dual nationality as a general principle. Between 1991 and 1998 an additional six countries have recognized dual nationality. *Id.* at 304–06.

⁸⁷ *Id.* at 316; Martin, *supra* note 76, at 7.

⁸⁸ Martin, *supra* note 76, at 7–8 (discussing Mexican government’s efforts to protect rights of Mexican citizens living in United States in wake of Proposition 187).

⁸⁹ Jones-Correa explains that the acceleration of interest in dual nationality in Latin America has taken place according to two different modes: a top-down approach, orchestrated from within the legislature with little pressure from the immigrant community abroad (as in Brazil, Costa Rica, El Salvador, Panama, Peru, and Uruguay) and a bottom-up approach, responding to pressure from overseas communities (as in Colombia, the Dominican Republic, Ecuador, and Mexico). Jones-Correa, *supra* note 14, at 306.

⁹⁰ See Baubock, *supra* note 7, at 715–16 (explaining how willingness of receiving states to tolerate dual nationality is partly due to fact that external citizenship rights of dual nationals, unlike right to return, can be deactivated).

⁹¹ Spain had a long policy (starting in the 1950s and going into the 1970s) of signing dual nationality treaties with Latin American countries using this active-dormant nationality technique. These treaties include those signed with Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, the Dominican Republic, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, and Peru.

⁹² 91 H AMMAR, *supra* note 53, at 185–86; see Spiro, *Political Rights*, *supra* note 39, at 137 (discussing restrictions on political participation applied to nonresident citizens).

⁹³ The Mexican government has drawn a distinction between the recognition of dual nationality and dual citizenship. The holders of Declaration of Mexican Nationality IDs cannot vote, hold political office, or serve in the armed forces in Mexico. What these holders of the Mexican nationality can now do is buy and sell land free of the restrictions imposed on aliens, receive better treatment under investment and inheritance laws in Mexico, attend public schools and universities, and access other Mexican government services and jobs. Similarly, under pressure by the German government, the Turkish government stopped granting dual citizenship and introduced a sort of dual nationality with the so-called “pink-card” in late 1997. Faist, *supra* note 29, at 202. While Colombia and Peru have allowed voting from their consulates overseas, other Latin American countries exploring the option of expatriate voting have postponed making any commitments. Mexico, the Dominican Republic, and Haiti, all of which talked of allowing voting abroad at some point, seem to have frozen their plans indefinitely. Jones-Correa, *supra* note 14, at 316–17.

⁹⁴ It is important to bear in mind that the right to retain the nationality of origin would need to be asserted against both the sending and the receiving society to the extent that the right exists not only in spite of one’s emigration, but also in spite of one’s nationalization abroad. Since here I am focusing on the notion of external citizenship in terms of the relationship between expatriates and the sending country, and I am exploring the different rights claims that may ground such a relationship, I will not discuss the claim as exercised against the receiving society.

⁹⁵ See RUBIO –MARIN, *supra* note 33, at 20–41, for the argument that such sovereignty should be further constrained and that, to the extent that receiving countries continue linking full rights (including the core political rights) to the legal status of nationality, they should grant permanent residents their nationality automatically and unconditionally after a certain number of years of residence to ensure the democratic legitimacy of their authority without asking them to give up their prior nationalities.

⁹⁶ See Ruth Rubio-Marín, *Exploring the Boundaries of Language Rights: Insiders, Newcomers, and Natives*, in *SECESSION AND SELF –D ETERMINATION* 136, 139 (Stephen Macedo & Allen Buchanan eds., 2003) (challenging assumption that immigration is to be seen as act of voluntary cultural uprooting from sending society). Note that this does not mean that people should be granted the right to pass their nationality on to future genera- tions born abroad indefinitely.

⁹⁷ In reality, this may not be such a difficult choice for many emigrants. The imbalance between the visa regimes of sending and receiving countries allow many emigrants to keep up ties with the sending country whether or not they are allowed to formally retain those passports. Thus, a Colombian immigrant will probably not have problems traveling with his U.S. passport to visit his family in Colombia. The holding of a passport and one’s national identity may even be completely disentangled when viewed in such an instru- mental way. However, political considerations may still hinder this process, as demon- strated by travel restrictions imposed on Cuban-Americans on travel to Cuba to visit family members there. This shows precisely why the individual should be able to assert the possibility of traveling back and forth as a matter of right attached to her nationality regardless of the politics between the receiving and sending countries.

⁹⁸ Naturalization fees are required in some countries but they are not generally con- ceived of as an economic screening process. Some countries have granted certain privi- leges, for instance, shorter naturalization residence requirements for those performing in certain jobs or industries; but this is clearly more the exception than the rule. Some coun- tries do require proof of a certain economic or professional status as one of the conditions for naturalization but rarely is this the main condition. Where it applies it is often taken as a proxy for societal integration or economic self-sufficiency, not as an expression of the immigrant’s potential contribution to the national economy.

⁹⁹ As I will explain below, my concern is much more with the consequences that the display of such nationalist rhetoric may have on the attitude of receiving countries and the way this may play out in the treatment they give to their immigrant populations.

¹⁰⁰ RUBIO–MARIN, *supra* note 33, at 53 (arguing that in “an increasingly interrelated world of states, double attachments should be recognized as something other than a pathology in a system of perfectly delimited communities”); Tomas Hammar, *State, Nation, and Dual Citizenship*, in *I MMIGRATION AND THE POLITICS OF ITIZENSHIP IN EUROPE AND NORTH AMERICA*, *supra* note 29, at 81, 89; see Martin, *supra* note 76, at 11 (arguing that R “modern democracies . . . tolerate or encourage a wide range of competing loyalties and affiliations in civil society”). Kay Hailbronner thinks that there is still a concern with equality that makes dual voting undesirable and recommends that dual nationals should only be allowed to vote where they reside. See Hailbronner, *supra* note 71, at 26 (“Political rights should be attached to the state of permanent residence.”). According to him, if dual nationals can vote in two separate polities, they achieve a status that is at least symbolically superior to their fellow citizens. As discussed above, I think that the concern with equality comes from allowing absentee voting, not from allowing dual voting as, in any event, dual nationals are only allowed to vote once in every polity. Therefore as long as their votes are not aggregated at a higher level, there really is not a problem. Baubock, *supra* note 7, at 717; see Spiro, *Political Rights*, *supra* note 39, at 143 (challenging argument that nonresi- dent voting by dual nationals violates equality norm central to modern ideas of citizen- ship). It is of course true that dual voting would express the idea that dual nationality can mean overlapping and dual membership and, in that respect, would symbolize a departure from citizenship as exclusive membership. However, if that is what reality calls for, mononationals should accept it. Dual membership often entails dual obligations, incredible life hurdles and adaptation challenges that mono-nationals are typically spared. Having said that, it is true that “not all dual nationals are transnationals” as many engage “in succes- sive, rather than simultaneous membership experiences.” Bosniak, *supra* note 8, at 41. This is why I think that residence rather than nationality should be the leading factor in determining inclusion in active political membership.

¹⁰¹ Thus, even if given the option, and even if encouraged by a discourse that describes them as heroic citizens, it is likely that most expatriates will simply not care to devote much energy to engaging in the politics of the country of origin. In fact, dual nationality policies embraced by sending countries seem to have had less of an impact than sending countries may have wished for and than receiving countries might have feared. The same applies to absentee voting, as indicated by the low electoral turnouts in those places where it has become an accepted practice. 101 But precisely because the promise of advancing toward full external citizenship may be either vacuous nationalist rhetoric or an elitist project that works far

better through informal channels of political influence and economic power than through formal egalitarian channels of rights to participation, we should be aware of its possible effects on the majority of the immigrant population in the country of residence. Even if one believes, as I do, that dual political allegiances should be accepted and rarely pose a problem in the modern world of democratic states, to the extent that there are elements in the prevailing conceptions of the nation-state that still perceive dual allegiance as suspicious, we should be careful before pushing the full agenda of external citizenship lest it legitimize practices of political exclusion