

POLÍTICAS DE CIUDADANÍA: PERSPECTIVAS DEMOCRÁTICAS DEL ESTADO Y LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

RAINER BAUBÖCK

Citizenship policies: international, state, migrant and democratic perspectives.

Stockholm Institute for Futures Research. Diciembre de 2004

Reseña de FELIPE REYES ROMO (2006)

En este ensayo, Rainer Bauböck dicee que desde el ultimo cuarto del siglo XX, algunos elementos tradicionales de soberanía del estado han sido cuestionados y, en cierto forma, erosionados. La globalización económica, intervenciones externas sobre asuntos humanitarios en ámbitos de conflictos domésticos y la integración supranacional en Europa, proveen las tres mejores ilustraciones de estas tendencias. En este nuevo mundo, las prerrogativas de los estados para definir a su ciudadanía han permanecido como una reserva de soberanía, según parece, ninguno tiene voluntad de abandonar. Aún en la Unión Europea, donde la mayoría de los estados miembros han acordado derogar los controles de las fronteras internas, las monedas nacionales y han acordado políticas exteriores y de seguridad en la agenda, los estados miembros retienen un control total de su nacionalidad, a pesar del establecimiento formal de una ciudadanía común en el año de 1992 por medio del Tratado de Maastricht. Ya en el mismo periodo hemos atestiguado la emergencia gradual de nuevas políticas de ciudadanía que son la señal de una marea de cambios. Esta circunstancia o reflejan primariamente una nueva actitud hacia la migración en el los países receptores de Occidente.

En paralelo con la creciente preocupación de los estados acerca del control de la inmigración, se ha dado un cambio general hacia el reconocimiento, de que aquellos que se han asentado como inmigrantes legales necesitan que se les ofrezca un estatus legal y derechos, que no difieran fundamentalmente de aquellos que son ciudadanos nativos. Esta tendencia a borrar distinciones entre ciudadanos y residentes permanentes va junto con una tendencia que facilita el acceso a la nacionalidad en los países receptores. Esto puede ser logrado a través de la adquisición automática para los niños nacidos en el territorio, más fácil naturalización para los inmigrantes y tolerancia de la doble nacionalidad. Algunos de los más importantes estados emisores han tenido una política paralela de cambios hacia incentivar a los inmigrantes a tomar la ciudadanía en un país receptor mientras lo retienen en el país emisor. Aparte de aquella convergencia en las prácticas de los estados, hay también esfuerzos para establecer nuevas normas para políticas de ciudadanía en el nivel internacional. Estas fueron pronunciadas en su

mayoría en Europa donde el Consejo de Europa adoptó una Convención sobre Nacionalidad en 1972.¹ El Consejo de Europa, la organización para la seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y, para una menos extendida, la Comisión de la Unión Europea ha ejercido también alguna presión sobre ciertos estados miembros y acceso de candidatos a cambiar sus leyes de ciudadanía. Estonia y Latvia

Este ensayo no discute extensivamente esos desarrollos legales y políticos.³ En su lugar, construirá sobre los análisis existentes⁽⁴⁾ y sugiere principios para unas políticas de ciudadanía más consistentes e inclusivas que no ignoren las preocupaciones del estado acerca de la auto-determinación de sus propios nacionales. La necesidad de nuevos principios emerge desde dos fenómenos que no son nuevos en la historia del mundo pero que han sido destacados en un modo dramático en las décadas recientes: moviendo las fronteras del estado y moviendo poblaciones humanas. Las políticas de ciudadanía inclusiva pueden ser fácilmente diseñadas para un mundo con fronteras internacionales perfectamente estables y sin migración internacional. En un mundo como ese, cada quien podría obtener una sola ciudadanía por nacimiento y no habría diferencia entre estados para adoptar una regla tipo *Jus sanguini* o *Jus soli* para este propósito. No habría necesidad de regular la pérdida de la ciudadanía actual y la adquisición de una nueva después del nacimiento ni habría necesidad de tener personas con múltiples nacionalidades a sin-estado

En el mundo real, sin embargo, la migración internacional genera cantidades masivas de ciudadanos viviendo fuera y extranjeros viviendo dentro de la jurisdicción territorial de los estados. La nacionalidad múltiple emerge de la combinación del *Jus Sanguini* en los países de origen y la *Jus Soli* en los estados receptores, de niños cuyos padres tienen diferentes nacionalidades, que han pasado a sus descendientes y de la imposibilidad o involuntariedad a la renuncia de una nacionalidad previa en las naturalizaciones. Finalmente, los movimientos de refugiados y los problemas de logro del estado en la debilidad para la secesión o separación consensual, genera números sustanciales de personas carentes de estado.

Este capítulo solo trata los desafíos para las políticas de ciudadanía relacionadas con la migración a través de principios generales que propone deben también aplicarse a la sucesión del estado. ¿Por qué es tan importante incluir principios para las políticas de ciudadanía en normas generales para la regulación de la movilidad humana y la migración internacional? Primero por que la ausencia, o no observancia de reglas mutuamente acordadas sobre ciudadanía pueden generar conflictos peligrosos entre estados. Segundo, por que las políticas de ciudadanías restrictivas o descoordinadas pueden contribuir a la migración irregular y crea mayores obstáculos para las variantes de la migración internacional legal que benefician a los estados receptor y emisor. Los migrantes legales necesitan la protección externa y opciones de retorno proveídas por sus propios países de origen tanto como acceso al estatus de los derechos de ciudadanía en el país en el cual se asentarán por largo plazo. Donde los primeros elementos están ausentes, la migración de asentamiento tiene da resolverse en un a pérdida permanente de capital humano para el país emisor (fuga de cerebros donde son excluidos de la ciudadanía en el país de llegada, los migrantes frecuentemente forman una subclase étnica

¹ Este texto fue encargado por el Instituto Estocolmo para investigación de futuro y va a ser publicado en un volumen editado por este instituto en diciembre de 2004. Una versión en borrador fue presentada en la segunda Muestra sobre movilidad global en Junio de 2004

cuya exclusión contribuye a deteriorar los estándares en el empleo, la vivienda, la salud y la educación. Mientras haya acceso a la ciudadanía sola es ciertamente insuficiente, es una condición necesaria para combatir esos males. Tercero, la ciudadanía inclusiva es también una importante valor desde una perspectiva democrática.

Esto es más obvio en los estados receptores de inmigrantes, donde la legitimidad de l gobierno democrático se degrada si un sector de la población permanece aún sin derechos. Sin embargo, dando oportunidades a los emigrantes para que participen en las decisiones políticas en sus países de origen también puede contribuir a los desarrollos democráticos en los estados emisores. Una nota en terminología es necesaria antes de comenzar. La ciudadanía y la nacionalidad son conceptos con múltiples significados que se sobreponen en un área particular. Ambos se refieren a un estatus legal que vincula a los individuos a los estados. El término “nacionalidad” es usado más frecuentemente para describir los aspectos internacionales de este vínculo, donde “ciudadanía” apunta hacia una relación interna de membresía en un ámbito político determinado. En un segundo, , y un poco diferente sentido, nacionalidad significa membresía en una comunidad nacional de historia compartida y cultura que no necesita estar establecida como un estado independiente ser

El concepto de ciudadanía es amplio como la nacionalidad y también cubre derechos morales y legales y obligaciones implicadas es ser un miembro de una comunidad democrática y las prácticas y las virtudes de “buen ciudadano” que ayudan a sostenerse como comunidades. Este capítulo se enfocará en las políticas regulatorias del estatus legal y usará los términos ciudadanía y nacionalidad como sinónimos o dos lados de la misma moneda pro también invocará el significado amplio de ciudadanía como membresía democrática cuando se discuten las políticas que deberían ser adoptadas en las sociedades democráticas.

Intereses en las políticas de ciudadanía

La mayoría de las discusiones sobre políticas de ciudadanía experimentan una tendencia en sus perspectivas. Fallan en considerar el amplio rango de intereses relevantes que deberías ser tomados en cuanta y balanceados unos con otros. Este capítulo sugiere que hay cuatro intereses de esta clase: aquellos de la comunidad internacional, de los estados individuales, de los individuales de los migrantes y de las sociedades democráticas. Por supuesto que esos intereses se sobreponen en muchos sentidos, por lo que deberías ser posible reconciliarlos entre sí. Sin embargo, son también distintos en ciertas características, que hacen una tarea desafiante a todos aquellos principios de ciudadanía consistentes y comprensivos

La comunidad Internacional

El interés primario de la “comunidad internacional” y la tarea central de las leyes internacionales es establecer un orden legal que ayude a sostener relaciones pacíficas y amistosas entre estados. Solo desde 1945 la promoción individual de los derechos humanos ha sido añadida como un interés secundario y fundamento normativo de este orden. Esas dos metas están también reflejadas en normas legales que refieren a cuestiones de ciudadanía. Desde la ley internacional se significa la protección de los intereses de los estados de modo tal que puedan coexistir pacífica y mutuamente, esto constriñe el poder del estado en materia de ciudadanía que han sido generalmente cada vez más débiles. La norma Básica es establecida en

la *Hague Convention Governing Certain Questions Relating to the Conflict of Nationalities*, de 1930, cuyos primeros dos artículos establecen: (1) “Esto es para cada estado para determinar bajo su propia ley quienes son sus nacionales” (2) “Cualquier cuestión como cualquier persona posee una nacionalidad de un estado particular, debe ser determinada de acuerdo con la ley de ese estado”.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, contiene un lenguaje mucho más fuerte. Su artículo 15 proclama: “(1) Todos tienen Derecho a una nacionalidad. (2) Nadie puede ser privado arbitrariamente de su nacionalidad ni se le debe ser negado el derecho a cambiarla.” Este artículo es, sin embargo, ignorado en el Convenio sobre derechos Políticos y Civiles del año de 1966 (ICCPR, por sus siglas en inglés) que tradujo la no-vinculante Declaración dentro de un tratado internacional. La ICCPR contiene totalmente la provisión de que “cada niño tiene el derecho a adquirir una nacionalidad” Aún el artículo 15 de la UDHR no puede ser interpretado como si implicara un derecho de los migrantes a la naturalización. Lo que sugiere en su lugar es un derecho individual a no convertirse en sin-estado y no ser despojado de una nacionalidad dada cuando adquiere una nueva.

Preocupaciones de la comunidad internacional acerca de los sin-estado ha resultado dos Convenciones espaciales de las Naciones Unidas sobre el estatus de personas sin estatalidad (1954) y en la Reducción de las no-estatalidad (1961). La Convención de 1961 establece un derecho tipo *Jus Soli* a la nacionalidad para personas nacidas en el territorio de un estado, quienes de otra manera, permanecería sin-estado y un derecho subsidiario tipo *Jus sanguini* si alguno de los padres de una criatura fue un nacional de un país perteneciente a la convención, al momento del nacimiento. No es así, sin embargo, al regular el caso de masas de personas sin-estado resultantes de las formación de nuevos estados nacionales. Los problemas de secesión de estado, que ha creado minorías mensurables de personas sin-estado en Estonia, Latvia y Eslovenia, son tratados en el capítulo IV de la Convención Europea sobre nacionalidad del año de 1997 (ECN). Otro interés tradicional de la comunidad internacional ha sido el impedimento de la nacionalidad múltiple. El preámbulo de Convención de la haya estableció que “está en el interés general de la comunidad internacional el asegurar que todos sus miembros deben reconocer que cada persona debe tener una nacionalidad y debe tener solo una nacionalidad”. En el año 1963, el Consejo de Europa adoptó una Convención sobre la reducción de la nacionalidad múltiple, sin embargo, la doctrina de que la nacionalidad múltiple es un mal, ha perdido piso desde entonces. Un protocolo de la Convención disminuyó desde 1993 las obligaciones de los estados para impedirla, creando ya múltiples nacionales y en 1997 la ECN, efectivamente abandonó el principio básico de insistir en un derecho a retener la nacionalidad múltiple adquirida automáticamente por nacimiento o a través del matrimonio (Art. 14), mientras abandonaban los estados signantes estar libres para requerirla renuncia de una nacionalidad previa en los casos de naturalizaciones (Art. 15). La objeción de que la ciudadanía múltiple podría generar conflictos entre obligaciones ciudadanas hacia diferentes estados fue derogada por medio de la Convención de 1963, cuyo contenido fueron provisiones para determinar en que estados los dobles nacionales deberían cumplir s servicio militar obligatorio.

La ECN, el instrumento más comprensivo de la ley internacional en materia de nacionalidad refleja recientes experiencias europeas de migración internacional también como cambio de fronteras internacionales. También deja varios asuntos sin resolver que podrían ser tratados por medio de la Ley internacional que provee un nuevo estandar para las políticas de

nacionalidad también en otras regiones del mundo. hay, sin embargo, límites al potencial de la ley internacional para proveer normas suficientemente inclusivas y flexibles en esta materia. Hay un foco de impedimentos que provienen de conflictos entre estados pero también del hecho de que la protección de los derechos humanos no pueden cubrir totalmente las dimensiones internas de la ciudadanía como membresía e una comunidad política determinada. Mientras que, por ejemplo, la introducción de derechos tipo *jus soli* y de naturalización pueden ser argumentados convincentemente en contextos domésticos de democracias receptoras de inmigrantes, sería erróneo esperar correspondencia de la ley internacional a esas demandas. 5

Los Estados

Desde una perspectiva realista en relaciones internacionales, los estados están conscientes de tener un interés primario en maximizar su soberanía e intereses secundarios en las normas internacionales que prevengan a otros estados de interferir con su soberanía. Con respecto a las políticas de ciudadanía, esto implica tres preocupaciones específicas: primero, el control sobre la adquisición de la nacionalidad, segundo, la jurisdicción territorial sobre los nacionales extranjeros, y, tercero, el control sobre sus propios ciudadanos externos viviendo en el extranjero. Desde una perspectiva económica, el estado general de interés por controlar el acceso a la nacionalidad puede ser explicado concibiendo la ciudadanía como un “buen club” que proporciona a sus miembros el acceso a beneficios específicos proveídos por las autoridades públicas (Jordan and Düvell, 2003, Straubhaar, 2003). Desde el punto de vista de los derechos plenos de los individuos que son garantizados por los estados implica costos públicos⁷, uno puede construir un interés racional de los estados por el control de el acceso de nuevos miembros que pueden reclamar dichos derechos. Este argumento es, sin embargo, más plausible para el control de la inmigración que para la naturalización. La necesidad de controlar el acceso a la nacionalidad depende de beneficios relativos asociados a la ciudadanía integral comparado con el estatus legal de los nacionales extranjeros.

Grandes brechas entre esos dos estatus se han convertido menos comunes de lo que solían ser en el pasado. En regímenes autoritarios o semidemocráticos donde el estado de derecho es débil, ni ciudadanos ni nacionales extranjeros disfrutan de derechos y beneficios públicos integrales. En países democráticos esos derechos han sido grandemente expandidos durante la segunda mitad del siglo XX pero la brecha entre residentes extranjeros y ciudadanos también se ha estrechado considerablemente. Mientras que los nuevos inmigrantes frecuentemente tienen acceso restringido a el empleo y beneficios sociales de bienestar, esas barreras son removidas generalmente con la residencia permanente más que por la naturalización. Y, en contraste con la naturalización, el estatus de los residentes permanentes es garantizado al tiempo de inmigración o logrado automáticamente después de algún tiempo de residencia legal.

En las democracias liberales hay tres privilegios centrales que generalmente permanecen asociados a el estatus de ciudadanía; le derecho a participar en elecciones generales, el derecho incondicional a la residencia (que incluye el permiso a entrar libremente al territorio estatal, regresar a el y protección contra la expulsión), y protección diplomática. Esos beneficios específicos explican el por qué la mayoría de los regímenes liberales no permiten un fácil acceso al estatus de ciudadanía desde el extranjero o inmediatamente después de la inmigración – excepto para categorías especiales que son concebidas como connacionales viviendo fuera del territorio del estado.⁸ La naturalización requiere un periodo mínimo de residencia legal

que varía ampliamente entre dos años en Australia y doce en Suiza. Los intereses de los estados en controlar el acceso a privilegios específicos de ciudadanía no explican o justifican, sin embargo, por que muchos estados insisten en extensiva discreción en las decisiones sobre naturalización.

La regulación de acceso a la nacionalidad refleja ampliamente las experiencias históricas como países emisores o receptores y autoconcepciones como nacionales étnicas o cívicas. En países de inmigración tradicional que han promovido las identidades cívicas nacionales, la naturalización es animada públicamente y se hace relativamente más fácil; en países que han producido migración neta sobrepasando su propio registro histórico, encontramos que más frecuentemente ese acceso a la nacionalidad es hecho difícil y dependiente.⁷ Esto es cierto no solo para los beneficios de bienestar, sino también para la llamada libertad negativa y derechos (Holmes and Sunstein 1999).⁸ Los casos mejor conocidos son la Ley de Regreso de Israel y la Ley Básica alemana que provee acceso automático a la nacionalidad para los co-étnicos a su llegada. Las políticas de acceso facilitado a la ciudadanía para inmigrantes que comparten identidad cultural o étnica con la mayoría poblacional nativa están, sin embargo, relativamente extendidas.⁶ decisiones discrecionales por autoridades administrativas. Dichas trayectorias históricas no determinan totalmente las opciones disponibles. Esto está mejor lustrado por la reforma alemana del año de 1999, que introdujo el *Ius soli* y menores períodos de residencia para la naturalización en un país que ha sido considerado como el ejemplo clásico de una nación étnica basada en el *Ius Sanguini*. Aparte del deseo de controlar el acceso a la nacionalidad los estados receptores de inmigrantes tiene un segundo e importante interés en el poder irrestricto de jurisdicción dentro de sus territorios. Este interés es joepardizado si los estados emisores quieren ejercer jurisdicción sobre sus expatriados. La ley internacional reconoce empero, la primacía de la jurisdicción territorial y los límites de las acciones de los estados de origen pueden tomar compartiendo sus nacionales en el extranjero.

El derecho más importante de los estados emisores es proveer a sus nacionales con la protección diplomática. La ley privada internacional también reconoce que en materia de leyes familiares, como le matrimonio, dentro de ciertos límites, necesita tomar en cuenta normas legales establecidas en el país de origen. Una objeción común en contra de la tolerancia de la múltiple nacionalidad es que produciría conflictos entre estados a causa del traslape de reclamos y demandas a las jurisdicciones y que privaría a los migrantes de la protección diplomática en sus países de origen. Esas preocupaciones están, sin embargo, superadas. Una ley simple para resolver la mayoría de dichas disputas es que en el caso de conflicto, es el predominio de la jurisdicción del estado de la residencia habitual. Aún las preocupaciones acerca de la interferencia externa desde los países emisores sobre compartir a sus nacionales en países de acogida no están claramente limitadas a conflictos entre normas legales. los gobiernos y los políticos en los países receptores frecuentemente lamentan que los inmigrantes puedan ser políticamente manipulados por sus estados de origen. Si se comprometen, por el contrario, en actividades políticas directamente en contra de ese gobierno, hay un miedo correspondiente que esto se pueda convertir en un peligro para las políticas de relaciones amistosas o que puedan implicar conflictos violentos generados por regímenes inestables o no democráticos dentro del país receptor. Hay alguna evidencia de ambos fenómenos.⁹

Sin embargo, mantener el control sobre sus nacionales viviendo en un estado democrático es muy difícil para los gobiernos de los países emisores. La marginación social puede alimentar un potencial conflicto étnico aún entre poblaciones inmigrantes largamente asentadas o de

segunda generación, pero este es un problema endógeno de los países de destino más que la violencia importada desde los países emisores. Aquellos inmigrantes que están relativamente bien integrados en términos económicos, legales y políticos, son ,mucho más proclives a exportar valores democráticos a sus países de origen que a importar los antidemocráticos desde allá. La mayoría de la literatura e investigación sobre ciudadanía y migración se ha enfocado en los países receptores. Sin embargo, es igualmente importante considerar los lazos de ciudadanía entre países de origen y sus comunidades emigrantes viviendo en el extranjero. Los migrantes deben ser considerados tanto como inmigrantes y como emigrantes y las políticas de los estados emisores y receptores deben ser mutuamente aceptables. El interés de los países hacia la jurisdicción integral y el control político sobre sus residentes en los conflictos de su territorio en ciertos aspectos con el interés de los estados emisores en mantener lazos con sus expatriados, aún así, los estados han tomado actitudes muy diferentes hacia aquellos que los han abandonado. Los gobiernos fuertemente nacionalistas tienden hacia los extremos opuestos de su comprensión aún como traidores que han abandonado su país o como misioneros cuyo deber primario es servir a su país y promover sus intereses. Ambas actitudes Son inefectivas o contraproducentes cuando son aplicadas a grandes contingentes de migrantes económicamente motivados

Los estados emisores de grandes flujos de población han desarrollado políticas de respuesta mucho más racionales a la migración que trata de maximizar sus beneficios para la economía emisora. En estadios iniciales de un flujo de migración laboral, los estados emisores están interesados primariamente en maximizar el flujo de remesas de los migrantes exitosos quienes invierten sus ahorros y habilidades adquiridas en el extranjero en la economía del país emisor. Cuando un flujo temporal resulta en la reunificación familiar y asentamiento permanente en el extranjero, los gobiernos emisores deben adaptar sus estrategias hacia orientaciones cambiantes entre sus expatriados. Ellos frecuentemente animan a sus comunidades emigrantes a permanecer conectadas con su país de origen con a esperanza de que se conviertan en vínculos instrumentales de comercio (ejem. A través de negocios de importación y exportación) o influenciando en las relaciones bilaterales. En el estadio final de este desarrollo, el país emisor puede aún promover la adquisición de ciudadanía en el país de asentamiento de los inmigrantes. Turquía, los dos países emisores más grandes de inmigración en Norteamérica y Europa Occidental. Durante los estadios iniciales de la emigración ambos estados han generalmente desanimado la integración en la sociedad receptora y han separado de la ciudadanía a aquellos que han adquirido otra nacionalidad en el extranjero.

En los años 90's han revisado sus políticas y ahora animan sus expatriados a naturalizarse en los estados receptores mientras que les permiten retener su nacionalidad originaria. Esas revocaciones de las políticas han sido causadas parcialmente por los miedos a las movilizaciones anti-inmigrantes o cambios legislativos. En 1994, los votantes de California probaron la Proposición 187 que ponía como objetivos a los inmigrantes irregulares , y la U.S. 1996 Welfare Reform Act retiró a los inmigrantes legales de los beneficios de bienestar federal; en Alemania , después de la reunificación hubo una serie de incidentes racistas muy violentos , incluyendo ataques incendiarios en 1992 y 1993 que mataron a varios inmigrantes de origen tuco en la ciudad de Mölln y Solingen. Tales eventos causaron preocupaciones en los países originarios acerca del retorno indeseado de flujos migratorios y los incitaron hacia campañas de igualdad de derechos e integración política integral de sus expatriados en los nuevos países de residencia.

Los migrantes

Si los individuos son concebidos como maximizadores de una utilidad, su interés en la ciudadanía será para maximizar sus beneficios mientras minimiza sus cargas. Además desde que los estados ofrecen diferentes paquetes de derechos y deberes de ciudadanía, los individuos sensibles desean poder escoger un paquete que satisfaga mejor sus preferencias particulares. Los economistas han sugerido un modelo de gobierno local, cuyas municipalidades compitan entre sí ofreciendo diferentes paquetes de bienes públicos e impuestos locales. Individuos pesan la gobierno local. competencia entre inmigrantes maximizaría la eficiencia del los servicios del perfectamente móviles escogen asentarse en la municipalidad que mejor satisfaga sus preferencias (Tiebout, 1956). Este modelo podría no ser, sin embargo, fácilmente aplicado a la migración internacional

Hoy en día hay un número de pequeños estados que ofrecen su ciudadanía a personas acaudaladas quienes inviertan una determinada suma de dinero, algunas veces sin requerirles que tomen residencia ahí. Los principales beneficios de esos tipos de ciudadanía ofrecidos por Internet, son la evasión fiscal y pasaportes gratis para visa de viaje.¹⁰ Personas que escogen otra ciudadanía por esas razones están, sin embargo, raramente dispuestas a abandonar la original. El modelo económico no captura totalmente los intereses individuales en torno a la ciudadanía por que este estatus no implica totalmente un conjunto “específico” de derechos y deberes proveídos por cierta autoridad política, pero emerge desde una demanda individual dirigida hacia dicha autoridad para protección general. En palabras de Warren el Chief Justice de Estados Unidos “Citizenship is man's basic right for it is nothing less than the right to have rights. Remove this priceless possession and there remains a stateless person, disgraced and degraded in the eyes of his countrymen. He has no lawful claim to protection from any nation, and no nation may assert rights on his behalf.”¹¹

El interés primario de los individuos que migran a través de las fronteras internacionales no es escoger un estado que les ofrezca la ciudadanía más atractiva, sino impedir la pérdida de protección de algunos de sus intereses básicos como la seguridad en la residencia, acceso al empleo viviendo junto con los miembros de la familia, reteniendo la propiedad y derechos de heredad en su país de origen tanto como una opción para el regreso. Aparte de esos intereses en seguridad, vida familiar y oportunidades económicas, los migrantes tienen el menor interés en el respeto social y el reconocimiento simbólico. Eso incluye un deseo que sus orígenes e identidad y étnica o religión ser respetadas tanto como totalmente tolerada y que ellos deben ser reconocidos como miembros iguales dentro de la sociedad receptora donde se han asentado para bien o en la sociedad de origen a la que ellos quieren regresar.

Este conjunto de intereses que pueden ser atribuidos a los migrantes tiene implicaciones específicas para las políticas de ciudadanía. Primero, todavía que los migrantes no necesitan estar interesados en la adquisición de la ciudadanía de países en los cuales no han establecido lazos sociales importantes, mantienen un interés de que su ciudadanía de origen incluya derechos de movilidad que les permitan viajar libremente y buscar protección o mejores oportunidades en otros países. Este deseo riñe con los regímenes de visa contemporáneos y restricciones diferenciales sobre la residencia o el acceso al empleo que crea una jerarquía global de derechos de movilidad a diferentes nacionalidades. ¹² Segundo, la primera

generación de migrantes tiene un interés obvio en los derechos integrales de ciudadanía en el país donde se han asentado, pero al mismo tiempo un interés en disponer de la escogencia de adquirir la ciudadanía del país por la vía de la naturalización. Entre esos están requerimientos de los países receptores para la renuncia de una nacionalidad previa en las naturalizaciones y la privación de la originaria en países emisores cuando hay naturalizaciones en el extranjero.

Un concenso general de la nacionalidad múltiple podrían además ofrecer un alcance mucho más grande para la elección de cada individuo.¹³ Las elecciones de los migrantes son también constreñidas por la aplicación automática de la ciudadanía tipo del Ius Soli para sus hijos nacidos en el país de residencia. Algunos países respetan la escogencia individual en esta noción. Haciendo la adquisición del Ius soli dependiente del registro paterno, o sobre la propia declaración de los niños cuando adquieren la mayoría de edad. Otros hacen Ius Soli automática, que puede ser argumentada sobre la base de que los niños que nacen en un territorio no son inmigrantes y no deben ser diferenciados de los ciudadanos nativos.¹⁴ Mientras que las prácticas y los puntos de vista razonables de los estados sobre extender la alternativa a la segunda generación tiene muchas variaciones, virtualmente todos los estados están de acuerdo que el país de residencia no debe imponer su nacionalidad sobre la primera generación de migrantes en contra de su voluntad. Históricamente el inter4eés de los estados acerca de su jurisdicción integral sobre la población residente permanente ha permitido en algunos estado europeos en el siglo XIX naturalizar a los nacionales extranjeros después de algunos años de residencia sin solicitar su consentimiento.¹⁵ Este Ius domicili automático ha sido abandonado no hace mucho debido a que fué visto como una interferencia a la libertad individual y por que se percibía que hacía interferencia con los derechos de otros estados en la provisión de protección diplomática y control de sus nacionales en el extranjero. Ruth Rubio Marín (2000) sugiere que un interés democrático en la ciudadanía inclusiva puede justificar la reintroducción del Ius Domicili automático bajo la condición de que a los migrantes se les permita retener su nacionalidad de origen.

La objeción más obvia en contra de esta interesante propuesta es que satisfacer esta condición no está dentro del único poder del estado receptor. Requiere también de la complacencia de todos los estrados emisores muchos de los cuales todavía automáticamente invalidan la nacionalidad de sus migrantes que se naturalizan en el extranjero. Aún si este obstáculo pudiera ser superado, estableciendo una norma internacional de aceptación general de la doble nacionalidad , la naturalización automática entraría en conflicto con intereses de los migrantes al estar dispuestos a determinar por sí mismos su estatus formal de ciudadanía. Debido a que la primacía del estado habitual de residencia en caso de entrar en conflicto con los derechos y deberes de nacionalidades múltiples , puedo todavía ser privados de ciertos derechos en sus países de origen que ellos disfrutan como residentes en el extranjero. Al imponer la nacionalidad del estado receptor a la primera generación de migrantes puede también entrar en conflicto con su orientación a regresar a su país de origen y con su propia percepción de su nacionalidad de origen como una identidad que no puede ser combinada con otra ciudadanía.

La migración transnacional crea una amplia variedad de diferentes identidades y filiaciones hacia los estados emisores y receptores. Los migrantes necesitan derechos para acceder o retener las nacionalidades de ambos países pero deben estar también dispuestos a hacer su propia elección acerca de su estatus legal. Cualquier régimen que impone un estatus de ciudadanía uniforme sobre todos los migrantes violará algún interés legítimo de individuos. Un amplio alcance de elecciones individuales en este campo debería, sin embargo, constreñir la

interpretación tradicional de soberanía de estado y autodeterminación nacional. No necesita, sin embargo, resultar en una especie de licencia para comprar la ciudadanía más atractiva en el mundo que pueda minar la integridad de las políticas democráticas.

Las sociedades democráticas

Hay una valiosa clase de interés legítimo en las políticas de ciudadanía, además de aquellas de la comunidad internacional, de los estados y de los migrantes, puede ser atribuida a las sociedades democráticas en cuya ciudadanía refiere no totalmente a un estatus legal de nacionalidad formal sino a una membresía integralmente igualitaria dentro de una ámbito político de auto-determinación. El interés democrático en las políticas de ciudadanía reflejan tres preocupaciones básicas acerca de la inclusión, igualdad y cohesión. Esas van más allá de las preocupaciones de la ley internacional en relación a los derechos humanos y relaciones pacíficas entre estados que no son reducibles al interés del estado en la determinación soberana de sus propios nacionales, y entran en conflicto con las excesivas interpretaciones de la autodeterminación de los migrantes. Dentro de la ciudadanía en una sociedad democrática no es total mente un estatus legal vacío, lamentarse a cerca de su devaluación necesita ser tomada seriamente.

Debates recientes acerca de la naturalización en los Estados Unidos y varios estados de la Unión Europea revelan tres puntos de vista diferentes acerca del valor de la ciudadanía que conduce a contrastar recomendaciones sobre políticas. Un primer enfoque sostiene que la ciudadanía está devaluada a través del fácil acceso y recomienda que la naturalización debería ser más difícil. El valor de la ciudadanía es así expresado en términos de transacción de costos impuestos sobre aquellos que quieren adquirir el estatus. El segundo, percibe el valor de la ciudadanía en su utilidad relativa, por ejemplo, los derechos adicionales y otros beneficios que los ciudadanos disfrutan comparados con los residentes no-ciudadanos. Desde esta perspectiva, la ciudadanía es devaluada cuando los derechos se extienden a extranjeros nacionales. El tercer punto de vista identifica el valor específico de la ciudadanía con beneficios intrínsecos de membresía que resultan de un compromiso hacia la comunidad democrática. Desde esta otra perspectiva, la ciudadanía está devaluada si es elegida por razones puramente instrumentales como ganar beneficios adicionales. Para decidir cual de esos puntos de vista sin mejor compatibles con los principios democráticos un debe considerar el como las tres normas de inclusión, igualdad y cohesión deben ser aplicadas a las políticas de ciudadanía.

La inclusión democrática requiere que todo aquellos sujetos permanentemente a las leyes de un estado deben ser representados en los procesos legislativos que producen dichas leyes. Desde esta perspectiva resulta ilegítimo excluir a los inmigrantes de largo plazo del acceso a la completa ciudadanía poniendo grandes obstáculos a la naturalización. La inclusión es, sin embargo, también disminuida cuando los migrantes por sí mismos no eligen naturalizarse. Un estado receptor que desea maximizar la inclusión, puede responder a dicha reserva en tres formas diferentes. Primero, puede naturalizarlos en contra de su voluntad. segundo, puede crear incentivos para la naturalización por medio de la privación de importantes derechos a los residentes extranjeros de largo tiempo. Tercero, puede promover la naturalización a través de las campañas publicas mientras acepta la libre elección de aquellos que declinan esta oferta.

Como se discute líneas arriba, la primera estrategia parece atractiva, pero entre en conflicto con la libertad individual. La segunda estrategia debe ser rechazada también , por desde una

perspectiva democrática del valor de la inclusión que debe ser balanceado en contra de el valor de la igualdad. Privar en el largo plazo a los inmigrantes del una residencia segura, reunificación familiar, acceso al empleo y los beneficios del bienestar social pueden incrementar sus rangos de naturalización pero serán al mismo tiempo ensanchan la brecha del gobierno democrático, privando a una clase de residentes de los derechos fundamentales.

La tercera estrategia de promoción de la naturalización debe implicar hacerla relativamente fácil para encontrar los requerimientos pero también hacerla realmente una elección voluntaria reduciendo la brecha entre beneficios y derechos asociados a la residencia extranjera y el estatus de ciudadano, respectivamente. Esto tendrá generalmente un impacto negativo sobre la propensión de los migrantes a naturalizarse, como puede verse en el extremo bajo de los rangos de naturalización de los ciudadanos de la Unión Europea residiendo en otros estados miembros 16. Mientras esté disminuyendo los costos de transacción y los beneficios relativos de ciudadanía , esta estrategia maximiza su “ valor de compromiso”desde que los inmigrantes son naturalizados optan voluntariamente por la membresía integral en sus países receptores. En una sociedad más amplia esto promueve una visión de republicanismo cívico de la ciudadanía como compromisos implícitos hacia en bien de la comunidad. Animar la naturalización bajo condiciones de fácil acceso e igual protección para los residentes de largo plazo es además la respuesta más consistente que aborda las tres preocupaciones democráticas acerca de la inclusión, igualdad y cohesión. Cuando esto viene a las políticas de ciudadanía para la segunda y subsecuentes generaciones nacidas en el país de padres inmigrantes o ancestros, las preocupaciones acerca de la inclusión deben ser mucho más fuertes que contrarresten la libertad de elección. Como también se ha discutido más arriba, el ius soli para la segunda generación puede ser calificado respetando la elección paternal o la elección misma de los niños en la edad de mayoría. Este argumento no es ya plausible para al tercera generación cuyos mismos padres han nacido en el país. Manteniendo un régimen puro de Ius sanguini en un país de inmigración no puede ser justificado por basándose en la posibilidad de los procedimientos ordinarios de naturalización para los niños nacidos en territorio descendientes de extranjeros. La necesidad de aplicarla para la membresía ya no es defensible para aquellos que no tienen otro país con el cual estar ligados por nacimiento y socialización primaria. Imponiendo la naturalización a una población nativa supone también una concepción étnica de la nacionalidad entre una amplia población que estigmatiza las personas descendientes de inmigrantes como fuereños dentro de una comunidad política.

Esto es incompatible con una concepción democrática de la cohesión en una sociedad diversa. Cualquier principio de inclusión también implica exclusión en algún modo. Al hacer del nacimiento y la residencia en el territorio del estado , mas que el de descendencia, el criterio primario de inclusión., sugiere que los ciudadanos que han abandonado o que han nacido en el extranjero ya no deberían reclamar membresía integral en su país de origen. Algunos estados como los Estados Unidos de Norteamérica, han asegurado que solo la primera generación de migrantes transmitan su nacionalidad original a sus descendientes nacidos en el extranjero.17, otros requieren que los nacionales nacidos en el extranjero que quieren retener su ciudadanía deben ellos mismos establecer residencia en el país de origen de sus padres hasta cierta edad.

Muchos países con fuerte tradición de Ius sanguini, sin embargo, permiten a sus nacionales extranjeros en el exterior transmitir su ciudadanía a sus hijos nacidos en el extranjero por varias generaciones. En términos prácticos, el efecto de esta política es un poco limitado si esos países también invalidan la nacionalidad de aquellos que se naturalizan en el extranjero. Sin

embargo, desde una perspectiva democrática, es preferible adoptar una política simétrica de ius soli automático para la tercera generación en el país y una expiración automática del ius sanguini para la tercera generación en el extranjero, con la posibilidad de recuperar la ciudadanía para quienes “regresan” al país de origen de sus abuelos. Como interpretar la igualdad de ciudadanías depende de la cuestión prioritaria de la inclusión y sus límites. En el pasado, era un tanto común hacer la distinción entre ciudadanos por nacimiento y por naturalización. A esta última le era suprimido el acceso a ciertos cargos altos en el gobierno. Un bien conocido ejemplo de dichas inhabilitaciones políticas es el requerimiento de la Constitución de los Estados Unidos que “ninguna persona, excepto un ciudadano nativo debe ser elegido al cargo de Presidente” (Art. II, section I). Un mayor alcance de las “políticas de inhabilitación” de los ciudadanos naturalizados han sido eliminadas de las constituciones de varios estados europeos durante los últimos 25 años del siglo xx. Perspectivas contemporáneas de la ciudadanía hacen ilegítimo generalmente tener varias clases de ciudadanía con distintos derechos individuales.¹⁸ Al mismo tiempo, los derechos de ciudadanía son claramente limitados por las jurisdicciones territoriales de los estados. Los nacionales viviendo en el extranjero no pueden disfrutar de muchos de los beneficios garantizados a los ciudadanos y también a los residentes extranjeros en el territorio. Esto aplica para las tres dimensiones de la ciudadanía identificadas por T.H. Marshall in 1949 (Marshall, 1965).

Con respecto a la *ciudadanía civil*, es obvio que las libertades básicas de los nacionales extranjeros, como los derechos a la propiedad privada tanto como la libertad de expresión y asociación, deben ser protegidas primariamente por el estado en que residen. Sin embargo, los países de origen tienen el derecho a proveer a sus nacionales en el exterior la protección diplomática y la ley internacional no permite a los gobiernos el expropiar a los ciudadanos extranjeros in compensación o inscribirlos en el servicio militar (Goodin, 1988: 668).

Los derechos de *ciudadanía social* incluyen provisiones de servicios públicos en educación, salud que están obviamente vinculados a la residencia, pero también los beneficios financieros de diferentes clases que pueden ser transferidos a los ciudadanos en el exterior. La regla general adoptada por la mayoría de los estados de bienestar es que las pensiones por retiro pueden ser transferidas (por ciudadanos tanto como por residentes extranjeros regresando a sus países de origen), mientras que los pagos de aseguramiento por desempleo están garantizados solo a aquellos que residen en el territorio. Los derechos centrales de la *ciudadanía política* son el derecho a votar y a ser nominado candidato en elecciones democráticas. Los migrantes tienen un interés dual en la participación política y la representación en sus países de origen tanto como en el que se encuentran asentados. La extensión y variedad con que los estados están deseando acomodar esos intereses es muy amplia. Desde una perspectiva normativa, hay también tres cuestiones duras de ser respondidas: ¿debe el país emisor extender derechos al voto activo a los expatriados? ; ¿deben los países receptores extender derechos electorales a los nacionales extranjeros que tienen oportunidad de naturalizarse?. Y, finalmente, ¿deben los migrantes disfrutar simultáneamente derechos de voto y representación en ambos países?

En la mayoría de las democracias contemporáneas, solo los ciudadanos que residen en el territorio pueden votar en elecciones políticas. Hay, sin embargo, un creciente número de países que permiten participar a sus expatriados. La regla más restrictiva es que deben viajar a casa para votar en día de las elecciones. Otros países, entre ellos Estados Unidos, varios latinoamericanos y del Caribe, han ampliado la inclusión de los migrantes permitiéndoles sufragar desde el extranjero, por medio de boletas por ausencia (Itzigsohn, 2000). La mayoría

de representaciones de largo alcance fué introducida por Italia en 1999, Veinte y cuatro escaños en el Parlamento nacional han sido puestos a disposición para representar circunscripciones de expatriados.

Desde una perspectiva doméstica, dos objeciones pueden emerger en contra del derecho a votar por ausencia y la representación (Bauböck, 2003). Primero, los migrantes no están expuestos a las campañas de elección y pueden aún estar menos bien informados acerca de agendas y candidatos. Y, segundo, se encuentran libres de pagar impuestos,¹⁹ tampoco tienen que soportar las consecuencias en las decisiones políticas en las que ellos influyeron a través del voto. Ellos deberían, empero, votar en un modo menos responsable. Ambas objeciones son convincentes para los casos en que los migrantes hayan cortado sus vínculos con el país de origen. En este caso, sin embargo, ellos están menos dispuestos a votar. Votar desde el extranjero implica generalmente un esfuerzo (como el registro, certificación a través de testigos o viajes a las embajadas) a aquellos que les interesa votar signan un especial interés en el resultado. Además, muchos migrantes de primera generación, mantienen interés en el futuro de su país de origen por que mantienen lazos de familia o intenciones de volver. Finalmente, las tecnologías de la información modernas permiten a los expatriados estar bien informados acerca de los asuntos de la elección como ciudadanos que viven en el país de origen. Los candidatos algunas veces hasta desarrollan sus campañas en el extranjero para movilizar apoyos financieros y votos entre grandes comunidades o concentraciones de emigrantes.

Esos argumentos responden a la preocupación general de que el voto desde el extranjero, mina la integridad del proceso democrático. Aplican, sin embargo, solo a la primera generación emigrante y no a sus hijos y nietos, quienes frecuentemente heredan la ciudadanía de sus antepasados a través del *Ius sanguini* sin mantener lazos estrechos hacia esos países. En vez de ello, el voto por ausencia debería ser extendido solo a aquellos que han nacido o han vivido tiempo en el país de origen. La segunda cuestión que emerge desde abajo es acerca de los derechos electorales para los extranjeros nacionales. Por un lado, todas las objeciones en contra de involucrar ciudadanos externos en decisiones democráticas debe contar con argumentos para incluir a los inmigrantes. Ellos pagan impuestos, están expuestos a las campañas electorales y tienen intereses en los resultados de las elecciones desde que ellos se ven afectados profundamente por las leyes del país que los hospeda. Así, la inclusión democrática de los inmigrantes puede ser lograda en dos modos: emparejando los derechos electorales a los de residencia más que a los de nacionalidad, o por medio del ofrecimiento de la naturalización a los inmigrantes. Por una lado, el excluir a los nacionales extranjeros del otorgamiento al voto, no es discriminatorio, obviamente si y solo si, la naturalización es fácil, por ejemplo, si un derecho individual después de no más de cinco años de residencia legal, no es costoso y no requiere renunciar a la primera nacionalidad. Por otro lado, no es obvio también que los residentes extranjeros de largo plazo deben ser excluidos de las elecciones bajo condiciones donde pueden ellos escoger la naturalización. En Nueva Zelanda pueden votar en elecciones parlamentarias pero no pueden ser postulados como candidatos. En Inglaterra, la Mancomunidad y los ciudadanos irlandeses pueden votar y ser electos al parlamento de Westminster.

Hay alguna evidencia de que esta extensión del voto mina la democracia en esos países. En perspectiva comparada esas son, sin embargo, excepciones. No hay una tendencia hacia la garantía general de derecho al voto para los residentes extranjeros. Aún dentro de la unión europea los ciudadanos que viven en otros estados miembros pueden votar en su país de

residencia solo en los casos de el parlamento europeo y las elecciones locales, pero no en las regionales y nacionales.

Hay una amplia tendencia hacia el otorgamiento de derechos electorales en cuestiones locales para los no ciudadanos. Ocho de los quince antiguos estados de la UE lo permiten actualmente no solo a los euro-ciudadanos, sino a los extranjeros residentes para votar en elecciones locales y algunos de los nuevos estados miembros están actualmente reformando sus leyes en este sentido. La Comisión de la UE ha propuesto recientemente un estatus de “ciudadanía cívica” para los residentes extranjeros de largo tiempo lo que implica el derecho a votar en elecciones municipales.²⁰ Fuera de la UE dicho derecho electoral existe a nivel local en Noruega, y algunos de los cantones suizos. En los Estados Unidos, una reforma similar a nivel local ha sido recientemente debatida en la Ciudad de Nueva York.²¹ El Consejo de Europa ha adoptado en 1992 la Convención Sobre la Participación de Extranjeros en la Vida Pública en Nivel Local, que entrará en vigor en mayo de 1997, y cuyo artículo 6 (1) provee sufragio y elegibilidad para todos los extranjeros residentes después de nuevo años.

¿Por qué es más poderoso el otorgamiento del derecho electoral en el nivel local que en nacional? (Aleinkoff and Klusmeyer, 2002: 51-54)? Un primer argumento es que los inmigrantes tienen intereses específicos en la política y el desarrollo local de las identidades. La mayoría de los migrantes contemporáneos son atraídos a las grandes ciudades y las oportunidades económicas y culturales que ofrecen. En los países receptores los inmigrantes tienden a desarrollar una identidad urbana que puede ser fácilmente combinada con una actual afiliación nacional hacia los países de origen. Aún aquellos que no están listos para compartir completamente con la comunidad política del país receptor sienten, empero, que tienen sus intereses en la ciudad. Este sentido de pertenencia a la ciudad puede ser expresado participando en las elecciones locales. Como miembros de grupos de inmigrantes de bajos ingresos, están afectados por ámbitos de políticas públicas como la vivienda, servicios de salud y educación donde las autoridades municipales tiende a tener fuertes competencias. Garantizandoles el derecho a votar en el nivel local se provee la representación política en decisiones que afectan alguno de sus más inmediatos intereses y ofrecen un primer paso en la participación política que prepara a los inmigrantes de la mejor manera para la naturalización. Segundo, algunas razones para excluir a los no-ciudadanos de las elecciones nacionales no aplica en el nivel local. En contraste con una política nacional, la política local y comunitaria no tiene control de la inmigración que pueda distinguir entre ciudadanos y los que no lo son. El derecho al libre movimiento dentro del territorio de un estado democrático no está generalmente vinculado a la condición de nacionalidad.

La membresía en una municipalidad o provincia federal cambia automáticamente con jun cambio de residencia. Para los nacionales del país, el participar en elecciones locales está basado en la residencia y no requiere que ellos requieren una “naturalización” en la comunidad local. Excluyendo a los nacionales extranjeros del mismo acceso directo a la ciudadanía local, disminuye la autonomía local al imponer distinciones que tienen sentido solo desde una perspectiva de estado-nación pero no desde la local. La tercera cuestión es acerca de la votación y representación simultánea en dos o más países. Los migrantes pueden disfrutar un derecho a votar por ausencia en sus países de origen también de derechos locales para votar en su ciudad de residencia. Si se naturalizan y retienen sus nacionalidades previas pueden también votar en sus elecciones nacionales en ambos países.

Esto parece algo así como un privilegio injustificado comparado con el único de los ciudadanos nativos. Sin embargo, la nacionalidad múltiple y los derechos para votar de los migrantes puede reflejar muy bien el hecho de que su destino personal está estrechamente vinculado con dos diferentes estados. Este argumento parece crear un conflicto entre inclusión democrática e igualdad. Aún así el precepto de “una persona un voto” implica que la gente puede votar solamente una vez en cada elección y que sus votos deberían contar igualmente en el resultado de la elección. Los votos emitidos por los doble-nacionales en dos diferentes países tienen el mismo peso como aquellos de otros ciudadanos en cada una de las elecciones. 22 Preocupaciones acerca de la igualdad democrática no constituyen razón para demeritar la inclusión.

Principios para las políticas de Ciudadanía

El interés de los estados, de la comunidad internacional, de los migrantes y de las sociedades democráticas en las políticas de ciudadanía son interna y parcialmente divergentes y riñen parcialmente unas con otras. La tarea es distinguir los intereses ilegítimo de los legítimos y desarrollar políticas que balanceen adecuadamente el último contra cada uno. La tabla siguiente vincula esos intereses particulares a principios que deberían ser compatibles con cada otro y poder así formar una guía para las políticas de ciudadanía inclusiva. Principios de esta clase nunca pueden determinar totalmente políticas específicas que deban ser adaptadas a contextos y circunstancias particulares. Definen también un mínimo de requerimientos para legitimar políticas o matas para las deseables. En las políticas públicas democráticas, los principios siempre se prestan a interpretaciones conflictivas. La siguiente lista de principios no intentan tampoco ser exhaustivas. Están orientadas a resolver conflictos entre intereses específicos en las políticas de ciudadanía discutidas más arriba. 22 La objeción es, sin embargo, para alguna extensión plausible para los doble nacionales de estados miembros de la UE. Aquellos que emiten sus votos en elecciones nacionales en dos estados miembros están en cierto sentido, representados dos veces en el Consejo Europeo y Consejos de Ministros. Por la misma razón, los ciudadanos en un estado federal pueden generalmente votar solo en una circunscripción de la federación.

Tabla 1: Los intereses relevantes y principios para las políticas de ciudadanía

Arenas y agentes	interés relevante	Principios
comunidad internacional	impedimento conflictivo	políticas generalizables
estados	autodeterminación	integridad o jurisdicción territorial
migrantes	libertad de elección	adquisición voluntaria y renuncia de ciudadanía
sociedades democráticas	inclusión, igualdad, cohesión	Intereses en acceso y pérdida

Generalización

Los estados deberían abstenerse de adoptar leyes de ciudadanía en políticas públicas que riñesen inherentemente con leyes similares y políticas adoptadas por otros estados. Políticas fuertemente asimétricas hacia os residentes extranjeros en el país y hacia los nacionales propios del país viviendo fuera de él viola esta condición. Por ejemplo, un estado que rechaza liberar a sus propios nacionales cuando se naturalizan en el extranjero, o les permite retener su nacionalidad cuando adquieran otra, no puede requerir consistentemente que los migrantes quienes que obtienen su nacionalidad deben abandonar la otra previamente obtenida. De manera similar, los estados deben acordar sobre reglas para las múltiples ciudadanías que puedan ser aceptadas por todos. En los Estados Unidos, la tolerancia a la doble nacionalidad ha emergido desde la asunción implícita de que nadie que se ha naturalizado y mostrado pertenencia a los Estados Unidos está deemed a dar por perdida su nacionalidad previa. Esto promueve una actitud que en caso de conflicto, los ciudadanos norteamericanos tendrán siempre como prioridad , no solo dentro del territorio, sin en el extranjero. Sin embargo, el conflicto es inevitable si los estados emisor y receptor toman esta postura. La regulación de conflictos en caso de la múltiple nacionalidad deben por lo demás, contar con en reglas más generales. En algunas materias (como el estatus legal de una persona) la elección de jurisdicción puede ser dejada a los individuos, mientras que en otros hay un conflicto entre deberes de ciudadanía (pagar impuestos, servicio militar). La nacionalidad de la residencia principal deberá prevalecer. Aparentemente no todas las leyes asimétricas fallan, sin embargo, para satisfacer el criterio de generalización. Un régimen tipo *Ius soli* dentro del territorio estatal puede ser combinado consistentemente con un *Ius sanguini* para niños nacidos de ciudadanos en el extranjero si y solo si, el estado en cuestión acepta esta combinación genera necesariamente nacionalidad múltiple.

Integridad de la jurisdicción territorial

El criterio puramente formal para la generalización no explica por que la jurisdicción territorial de los residentes debe predominar sobre la jurisdicción y sobre los ciudadanos en el extranjero. El principio que las fronteras territoriales del estado deben dar mayor peso que a aquellos de nacionalidad legal emerge de las demandas de soberanía tanto como de los imperativos democráticos de inclusión. Esto implica que las áreas en las cuales los nacionales extranjeros están exentos de la jurisdicción territorial deben ser bien definidos y los derechos de los estados a intervenir sobre compartir a sus nacionales en el extranjero debe ser estrechamente circunscrito. Incluyendo en esta predominancia de jurisdicción territorial están recibiendo las decisiones del estado para garantizar un asilo a los nacionales extranjeros aún si no están reconocidos por el país emisor. Dichas decisiones deben descansar en el consenso de los individuos interesados. Imponer una nueva nacionalidad a la primera generación de inmigrantes

en contra de su voluntad puede autorizar al estado emisor a intervenir en su parte compartida. A pesar de las ansiedades públicas y la retórica política anti-inmigrante, los refugiados legalmente admitidos migrantes económicos y sus familias que retienen su ciudadanía no significan una amenaza a la integridad del territorio en el país receptor. Esto puede ser diferente en el caso de algunas minorías nacionales históricas que intentan establecer vínculos de ciudadanía con familias de estados externos.²³ La doble ciudadanía debe ser vista como enteramente adecuada para los migrantes que tienen múltiples lazos e intereses políticos en los

países emisores tanto como los receptores. En seguida, también puede ser aceptable para las minorías étnicas históricas que definen por sí mismas como diásporas orientadas hacia una patria externa y que no pretenden un auto-gobierno en el estado donde viven. En tercer lugar, la doble ciudadanía puede en algunos casos ser un instrumento útil para proteger a las minorías de la persecución ofreciéndoles una ruta de escape de la opresión. Sin embargo, no es generalmente aceptado por las minorías nacionales a las cuales se les ha garantizado una autonomía territorial extensiva. Demandas de ciudadanía múltiple y autonomía territorial deben ser vistas como mutuamente incompatibles. Ellas deberían crear miedos en las sociedades de acogida sobre amenazas irredentistas hacia la integridad de su territorio que no puede ser fácilmente minimizada como poco razonable. Una tolerancia general a la ciudadanía múltiple en los contextos de migración puede necesitar ser calificado en contextos donde las minorías nacionales demandan autodeterminación colectiva.

Intereses de ciudadanía

Las preocupaciones democráticas acerca de la inclusión, igualdad y cohesión sugiere que los derechos de los residentes extranjeros, su acceso a la ciudadanía también a la protección en contra de su pérdida debería ser generalmente determinada por el principio del interés. Proveyendo salvaguardas para el disfrute de los derechos individuales es la responsabilidad de aquellos estados cuyo territorio los intereses protegidos por los respectivos derechos son ampliados y ejercidos. Un más extensivo reclamo de la membresía integral emerge cuando las condiciones sociales y circunstancias en las que una persona se encuentra por sí misma, o ha elegido vivir en, unir su interés individual al bien común de una determinada comunidad política. Nacimiento o asentamiento de largo plazo en el territorio de un estado indica un lazo social relevante para esta clase que da a un individuo el interés en la política. De manera similar, el nacimiento o lazos familiares estrechos y planes de vida incluyen la opción del retorno sustancial a demanda de retener la ciudadanía de un país de emigración.

Este principio extiende el razonamiento de la Corte internacional de Justicia en el caso *Nottebohm* de 1955, en el cual la corte requirió rechazar de un “vínculo genuino” entre un individuo y un estado que naturaliza a dicho individuo.²⁴ El principio del interesado reconoce, sin embargo límites para la elección individual y condena las prácticas del estado de vender su ciudadanía al mejor postor. Al mismo tiempo, construye la discreción del estado a las naturalizaciones y su anulación defendiendo los derechos individuales de acceso a una nueva nacionalidad también al retener una nacionalidad de origen mientras duren los lazos con ese país. La ciudadanía por interés responde también a preocupaciones democráticas acerca de la cohesión definiendo las fronteras de las sociedades democráticas de las cuales un modo en que se refleja la realidad social de la movilidad internacional sin ser determinante. La migración no disuelve las fronteras de la membresía pero crea crecientemente empalmes de ciudadanía entre ámbitos políticos democráticos.

El principio también suma el argumento para los derechos al voto local para los extranjeros residentes que han adquirido un interés en la municipalidad. Puede ser invocado negativamente cuando se niegue derechos electorales a nivel nacional a los residentes extranjeros que no están preparados para comprometerse totalmente con el estado receptor por medio de la naturalización. Uno puede considerar límites a la posibilidad de sostener múltiples intereses en más de una comunidad política. Los múltiples nacionales que son electos

como miembros de parlamentos o aceptan cargos públicos elevados pueden ser razonablemente impelidos a renunciar a su segunda ciudadanía.²⁵ El voto activo en elecciones separadas en dos diferentes países necesitan ser no violatorias de los principios democráticos de una persona un voto. En contraste, sostener un mandato democrático crea una rendición de cuentas especial hacia la comunidad política más grande (no del todo hacia una circunscripción electoral específica, que puede ser una comunidad migrante). Esto no es fácilmente compatible con los compromisos simultáneos hacia otro estado. Si todos los ciudadanos tienen intereses o están interesados en la comunidad democrática, entonces sus representantes son comisionados que están exclusivamente rindiéndoles cuentas a ellos.

Conclusión

Bauböck discute que los cuatro tipos de intereses en la ciudadanía han mostrado que esas perspectivas pueden ser combinadas unas con otras en la búsqueda de políticas defensibles. También necesitan ser combinadas pues desde cada uno de esos intereses tomados separadamente resultan inadecuados o insuficientes. Por un lado, los intereses del estado en su soberanía y auto-determinación son las más importantes obstáculos para armonizar las leyes de nacionalidad en cuyo modo no reñirán unos con otros. Por otro lado, la ley internacional no provee suficientes bases para la ciudadanía inclusiva que deben ser argumentadas desde una perspectiva democrática doméstica. La ciudadanía democrática está cambiando, sin embargo, hacia diferentes direcciones por conflictos entre inclusión, igualdad y cohesión. Un principio del interesado puede ayudar a encontrar el balance. Los ciudadanos son los que tienen intereses en una comunidad democrática. Esta idea debería no solo ser aplicada a los miembros actuales sino a también a las decisiones en las cuales los que fuereños tienen derecho a convertirse en ciudadanos y que ya no tienen que reclamar membresía. Aún desde la perspectiva democrática, no resulta totalmente adecuado tomar en cuenta a los intereses de los migrantes al escoger entre o combinar membresías alternativas. La experiencia migrante significa que los intereses fijos derivan del nacimiento, niñez, lazos familiares, residencia actual y el destino futuro, se encuentra disperso en varios países. Tomando esto en cuenta permite una aproximación más flexible a la ciudadanía inclusiva en sociedades democráticas.