

# La doble ciudadanía como un proceso dependiente de la trayectoria\*

Thomas Faist\*\*

Jürgen Gerdes

EN LAS últimas décadas, se han incrementado las dobles nacionalidades rápidamente en el mundo. Esto resulta sorprendente cuando se considera que hace unas cuantas décadas la ciudadanía y la lealtad política a una comunidad política nacional se consideraban inseparables. En general, se ha dado una tendencia un tanto discontinua hacia una tolerancia creciente. No obstante, los estados difieren por el grado al cual toleran la doble nacionalidad. Con base en los hallazgos de las perspectivas posnacionales y nacionales, el análisis propone examinar la tolerancia y la resistencia hacia la doble nacionalidad como un proceso dependiente de la trayectoria. Las preguntas de las que se ocupa el texto son: ¿Qué factores motivan la tolerancia, en general creciente, hacia las nacionalidades múltiples?, ¿de qué manera pueden explicarse las diferencias entre naciones en cuanto la tolerancia *de jure* y *de facto* hacia la doble nacionalidad? La tendencia principal en las últimas décadas ha sido el creciente énfasis en los derechos individuales en contraste con las prerrogativas de Estado en las democracias liberales. La expansión de la tolerancia *de jure* hacia la doble nacionalidad contiene partes de desarrollos en los niveles internacional, supranacional y nacional, los que se relacionan con diversos factores como la equidad de género, las concepciones de la nación, la incorporación de los inmigrantes y las características generales de los sistemas políticos.

En las últimas décadas, el número de casos de nacionalidades múltiples se ha incrementado aceleradamente y por diversas razones ello ha sido tolerado por estados soberanos cada vez más. Lo que resulta sorprendente cuando se considera que hace unas cuantas décadas la ciudadanía y la lealtad política a

\*Los autores de este libro y Aristide R. Zolberg nos proporcionaron valiosas críticas. Thomas Faist también desea agradecer a la School of International Migration and Ethnic Relations (IMER) en la Universidad de Malmö, donde pasó la primavera de 2003 en calidad de profesor huésped "Willy-Brandt".

\*\*Beate Rieple, University of Applied Sciences, Bremen.

una comunidad política nacional se consideraban inseparables. La doble nacionalidad es, por lo tanto, un caso de particular interés para el estudio de los prerrequisitos y contextos para las políticas dirigidas a los inmigrantes y para la política en torno a los temas migratorios. No obstante, el grado al cual se tolera la doble nacionalidad por parte de los estados varía ampliamente. Las preguntas, pues, son: ¿qué factores motivan la creciente tolerancia hacia las nacionalidades múltiples?, ¿cómo pueden explicarse las diferencias nacionales respecto a la tolerancia *de jure* y *de facto* hacia la doble nacionalidad?

En términos generales, quienes proponen la doble nacionalidad en los estados de inmigración argumentan que las autoridades del Estado necesitan generar condiciones favorables para la integración política de los recién llegados. Enfatizan los derechos individuales necesarios para la incorporación exitosa. En pocas palabras, quienes proponen la doble nacionalidad insisten, primero, en la importancia de la integración social. Esta afirmación se basa en la observación de que los estados que toleran la doble nacionalidad han tenido, *ceteris paribus*, una mayor proporción de inmigrantes que se naturalizan. En los debates políticos, la doble nacionalidad, y por ende, la ciudadanía –entendida como el conjunto de lazos institucionalizados entre los gobernados y los gobernantes, que se basan en los lazos simbólicos y sociales entre los ciudadanos– también se justifica como un mecanismo para fortalecer la participación política de los inmigrantes, o bien para motivar a los representantes políticos a tomar en cuenta los intereses de los inmigrantes, junto con otras herramientas, como los derechos políticos para los residentes no ciudadanos frente a los extranjeros naturalizados (Jones-Correa, 1998).

Segundo, quienes están a favor de tolerar la doble ciudadanía señalan el requisito de la congruencia entre esa gente y la población residente. El pensamiento en torno a la ciudadanía ha supuesto en forma tradicional algún tipo de congruencia entre el pueblo (*demos*), el territorio del Estado y la autoridad de éste (cfr. Jellinek, 1964: 406-427). Idealmente, los ciudadanos son los legisladores básicos en una sociedad democrática. Los receptores de la ley deben verse a sí mismos como sus autores (cfr. Rousseau, 1966; Habermas, 1992). Tercero, según una perspectiva multicultural, los lazos que cruzan las fronteras por parte de las personas deberían o podrían tolerarse como constituyentes de recursos culturales específicos a los que los ciudadanos con antecedentes inmigrantes se sujetan (Gerdes, 2000). Esos recursos transnacionales forman parte del repertorio cultural que pueden necesitar para actuar exitosamente en la vida pública (cfr. Kymlicka, 1995). Este argumento se encuentra con menor frecuencia en los debates públicos y el discurso académico; quizás debido a que se cuestiona si los derechos culturales, en cuanto tales, podrían conformar también la base de nuevas divisiones entre los ciudadanos que contradirían la noción de ciudadanía democrática equitativa (cfr. Offe, 1998).

En contraste con quienes proponen la doble nacionalidad, que apoyan la función habilitadora de los estados para la incorporación de los inmigrantes, los críticos enfatizan, primero, que los migrantes individuales por sí mismos necesitan ajustarse al nuevo ambiente político. Se centran en las obligaciones de los inmigrantes que se naturalizan, que han dado pruebas de su disponibilidad para adaptarse y ser leales al nuevo Estado al renunciar a su nacionalidad previa. Segundo, por el lado de las obligaciones de la ciudadanía, la doble nacionalidad implica múltiples lealtades y vínculos de los ciudadanos más allá de las fronteras estatales e incluso dentro de una sociedad mundial. Ello tiene un impacto directo en temas como el doble servicio militar y el doble pago de impuestos, por lo tanto, tiene que ver con la soberanía estatal. Tercero, y lo más importante, la doble ciudadanía plantea la pregunta fundamental de si la membresía política más allá de las fronteras en estados legitimados democráticamente puede diseñarse de alguna manera que evite los rizados de retroalimentación entre los gobernados y los gobernantes. Se trata por tanto de una cuestión de legitimidad democrática y de derechos políticos iguales. Empíricamente observamos que la ciudadanía nacional se ha desarrollado con el tiempo en comunidades políticas, territorialmente, contenidas, relativamente coherentes en lo social e intergeneracionalmente viables con autoridades estatales efectivas (cfr. Rokkan y Urwin, 1983).

Los lazos de los ciudadanos que se extienden a estados múltiples parecen cuestionar la supuesta congruencia del *demos*, del territorio del Estado y de la autoridad estatal y, en particular, violar los principios básicos como el de “una persona, un voto”. Podría conducir a cierto grado de incongruencia entre el *demos* y la autoridad del Estado, porque los dobles ciudadanos podrían ejercer una voz pero de todos modos salir a voluntad cuando los productos y los resultados políticos no les acomoden. Se podría preguntar si la lealtad y la confianza entre los ciudadanos (cfr. Putnam, 1993: cap. 6) son susceptibles de división. Las lealtades con frecuencia son vistas como algo que daña al espíritu público. Cuarto, la doble nacionalidad también puede crear problemas en la legitimidad de lo producido (Easton, 1967), si los dobles ciudadanos se retiran de ciertas obligaciones o son vistos como quienes ponen en peligro la seguridad nacional. En esos casos, la doble nacionalidad podría dar mayores incentivos a la política populista.

No obstante, la tolerancia hacia la doble nacionalidad sigue aumentando todavía. Con el objeto de captar este desarrollo realmente seminal, debemos ampliar nuestro horizonte conceptual e ir más allá de los sistemas políticos limitados por la nación para incluir una perspectiva posnacional.<sup>1</sup> Ésta es

<sup>1</sup>El proyecto en curso “Ciudadanía múltiple en un mundo en proceso de globalización: Alemania en perspectiva comparativa” se dirige a elaborar un análisis más comprensivo de la política de la doble ciudadanía en Europa. Este proyecto, con sede en la Universidad de Ciencias Aplicadas de Bremen, cuenta con fondos de la Fundación Volkswagen (2002-2005). La investigación compara la política de tres países

una forma de contrarrestar el “nacionalismo metodológico” (Hermenius Martin, 1974, citado en Smith, 1979: 191) en los estudios políticos comparativos, lo que ha privilegiado de manera indebida a la política en los estados nacionales, como si estos sistemas pudieran concebirse a modo de contenedores con límites políticos estrechos. En pocas palabras, las perspectivas nacional y posnacional resultan necesarias para dar cuenta satisfactoriamente del desarrollo y las consecuencias de la doble ciudadanía en el contexto de las políticas de inmigración y de la incorporación política. Ello significa que cada perspectiva es útil para explicar diferentes partes del acertijo: la perspectiva posnacional en la extensión de los derechos de la persona frente a los estados, enfatiza la devaluación de la ciudadanía nacional o la extensión gradual de la nacionalidad como un derecho humano, y la perspectiva nacional sobre la incorporación política ayuda para dar cuenta de las variaciones en la tolerancia de un Estado al otro. Los resultados de ambas perspectivas apuntan en la misma dirección: en los casos legales y en la legislación los derechos de los ciudadanos y las personas han aumentado su importancia frente a las consideraciones de la soberanía estatal.

Metodológicamente, proponemos utilizar la noción de dependencia de la trayectoria (*path-dependency*) para rastrear la tendencia seminal hacia una tolerancia desigual aunque creciente de la doble nacionalidad en las democracias liberales. El concepto significa básicamente que una vez que los actores políticos han empezado a moverse por cierta trayectoria –tolerando la doble nacionalidad bajo ciertas circunstancias, como en el caso de los hijos de matrimonios binacionales– existen todos los incentivos para continuar por el mismo camino y muy serios inconvenientes en dar marcha atrás en esa trayectoria. Los incentivos originales para empezar a recorrer una trayectoria pueden surgir de diferentes contextos, por ejemplo, la doble nacionalidad como herramienta para la integración social y política en los países de inmigración, o la doble nacionalidad como un medio utilizado por el gobierno de los países de emigración para conservar la lealtad de sus expatriados (cfr. Glick-Schiller y Levitt, en este libro).<sup>2</sup>

La primera parte define los términos clave de la nacionalidad como una noción legal-normativa, por un lado, y de la ciudadanía como un concepto político-normativo, por el otro. La segunda esboza las herramientas metodológi-

---

de inmigración –Alemania, Suecia y Holanda– y dos de emigración –Turquía y Polonia. El análisis expuesto en este capítulo se basa en los resultados de los países de inmigración.

<sup>2</sup>En verdad que no es una coincidencia que muchos estados de emigración también hayan cambiado sus leyes para permitir la doble nacionalidad, aun después de la naturalización en un país de inmigración. Otras medidas incluyen la renaturalización de ciudadanos anteriores y un acceso fácil a la propiedad y la herencia de los antiguos ciudadanos. Entre esos países se incluyen México, Turquía, Túnez, El Salvador, Colombia y la República Dominicana (cfr. Freeman y Ögelman, 1998).

cas de la dependencia de la trayectoria. La tercera parte hace lo propio con las dos perspectivas conceptuales para analizar la doble ciudadanía: posnacional y nacional. La cuarta enumera los factores que han conducido a una creciente tolerancia de la doble nacionalidad en el mundo entero en las últimas décadas, y por ello aborda la soberanía del Estado. Lo cual incluye un análisis de la nacionalidad como un derecho humano; en este caso, las implicaciones de las convenciones internacionales para la ley nacional. La quinta parte describe las variaciones nacionales en la tolerancia *de facto* y *de jure* e incluso la aceptación de la doble nacionalidad, que se distribuyen en un continuo que va de los casos restrictivos a los liberales. El propósito principal es discernir los factores que explican los modos específicos de cada nación para tratar con la nacionalidad múltiple en Alemania, Holanda y Suecia. El apartado de conclusión identifica, entonces, algunos de los mecanismos cruciales de la dependencia de la trayectoria que han impulsado en las décadas pasadas tanto a la tolerancia como a la resistencia hacia la doble nacionalidad en particular, y a la ciudadanía en general.

### Parte uno: nacionalidad y ciudadanía

La debatida doble nacionalidad, implica la importancia de la ciudadanía como membresía plena en una comunidad política. La nacionalidad significa plena membresía en un Estado y el lazo correspondiente con la ley estatal y la sujeción al poder de éste. La función interestatal de la nacionalidad es la de definir con claridad a un pueblo dentro de un territorio claramente delineado y la de proteger a los ciudadanos del Estado frente al mundo exterior, a veces hostil. La función intraestatal de la nacionalidad consiste en definir los derechos y los deberes de los miembros. Según el principio de *domaine réservé* –competencia exclusiva– cada Estado decide dentro de los límites de autodeterminación soberana sobre los criterios que se requieren para acceder a la nacionalidad. Una condición general para la membresía es que los nacionales tengan algún tipo de lazos estrechos con el Estado respectivo, un *vínculo genuino* (Rittstieg, 1990: 1402).

La ciudadanía, en contraste, comprende esencialmente tres dimensiones mutuamente calificadoras: primero y sobre todo, la noción de autodeterminación colectiva y de democracia; segundo, el estatus legalmente garantizado de igual libertad política y otros derechos; y, tercero, la membresía de una comunidad política. Para empezar, la ciudadanía significa sobre todo el principio de unidad, tanto de los gobernantes como de los gobernados, cualquiera que sea la forma que adopten en detalle los procedimientos democráticos de cada Estado. Los ciudadanos dotados de igual libertad política obedecen las leyes en cuya creación participaron y ante cuya validez consienten (Walzer, 1989). Sin los procedimientos democráticos que guíen la autodeterminación política de los

ciudadanos, la ciudadanía equivaldría apenas a que los miembros de las comunidades políticas estuvieran sujetos a un soberano. Segundo, las constituciones de los estados modernos consagran los derechos humanos y fundamentales de la libertad que corresponden a la ciudadanía como un estatus legal. En general, los derechos de los ciudadanos caen en varios ámbitos, por ejemplo, los derechos civiles o negativos de la libertad, los derechos políticos a la participación, como el derecho al voto y a la asociación, y los derechos sociales –que en el contexto anglosajón no sólo significa el derecho a los beneficios sociales en caso de enfermedad, desempleo y edad avanzada, sino en particular también el derecho a la educación (Marshall, 1964). Se ha debatido mucho en qué condiciones, en qué grado y para qué categoría de ciudadanos son los derechos culturales, o incluso los derechos diferenciados, según el grupo deberían ser una parte constitutiva de la ciudadanía. Los deberes que corresponden a los privilegios del ciudadano son: de pagar impuestos, reconocer los derechos y libertades de los otros ciudadanos y aceptar que las decisiones democráticamente legitimadas de las mayorías estructuran la esfera interna (cfr. Habermas, 1992: 371).

Tercero, la ciudadanía descansa en una afinidad de los ciudadanos con ciertas comunidades políticas, la identificación parcial con un colectivo que se autogobierna y por tanto la lealtad a éste. Las calificaciones que se requieren de los ciudadanos de los estados nacionales modernos incluyen la afinidad con su comunidad política –con frecuencia una nación (cfr. Weber, 1972: 242-244) o una multinación– esto es, la identificación con un colectivo que se autogobierna, capaz de establecer un equilibrio entre los intereses individuales y los comunes, por un lado, y los derechos y responsabilidades dentro de la comunidad política, por el otro. La afiliación a un colectivo, expresado como un conjunto de lazos sociales y simbólicos, relativamente continuo, entre ciudadanos que en otros sentidos son anónimos entre sí, está vinculada con la dimensión del estatus, porque la ciudadanía significa la formalización de obligaciones recíprocas de los miembros de una comunidad política, similar a un tratado social (Dahrendorf, 1992: 116). Por medio de la ley y las normas oficiales, las instituciones del gobierno se sostienen en redes de confianza y colectivos de solidaridad que no pueden ser producidos por el Estado mismo.

La nacionalidad y la ciudadanía están relacionadas de manera muy complicada. El argumento subyacente aquí es que las cambiantes relaciones entre el Estado y los ciudadanos y también los lazos entre el Estado y los extranjeros naturalizados (cfr. Motomura, 1998) tienen implicaciones para la creciente tolerancia hacia la doble nacionalidad. En derecho internacional, por ejemplo, la nacionalidad se ve cada vez más como un derecho humano. En el ámbito nacional, los derechos de los no-ciudadanos, en particular los residentes permanentes frente a los extranjeros nacionalizados (*denizens*) en el habla de las

ciencias sociales (Hammar, 1990), han incrementado y cambiado el discurso sobre la ciudadanía. Una consecuencia ha sido que en países como Holanda y Suecia, la doble nacionalidad fue discutida como una alternativa para conceder el derecho al voto a los residentes permanentes, desde el ámbito local hasta el nacional.

### **Parte dos: hacia una descripción de la doble nacionalidad como un proceso dependiente de la trayectoria**

Globalmente, en las últimas décadas se ha incrementado de manera sostenida la tolerancia hacia la doble nacionalidad, aunque a un ritmo muy desigual. Los factores que impulsan esta tolerancia creciente apuntan hacia los cambios en los factores básicos que permiten y estructuran la incorporación política de los inmigrantes en muchos países de inmigración. Para citar una metáfora utilizada para la asimilación de los inmigrantes, esta tendencia de “línea dispareja” (Gans, 1992) hacia una creciente tolerancia constituye un proceso que depende de la trayectoria. No hay razón para suponer que el desarrollo de la doble ciudadanía ha de darse como si hubiera sido anunciada por alguna teleología histórica, un cargo que a veces se le hace a las etapas triádicas del desarrollo subsiguiente de los derechos civiles, políticos y sociales, propuestas por T.H. Marshall. No obstante, existe evidencia para suponer que la ciudadanía se ha configurado por significativas presiones de desarrollo.

Describir el crecimiento de la tolerancia hacia la doble nacionalidad como un desarrollo que depende de la trayectoria implica especificar los efectos de la retroalimentación “positiva” –que los economistas llaman “retornos crecientes”– que motivan este desarrollo (Pierson, 2000). La idea básica aquí es que una vez que los actores colectivos como los estados y las organizaciones estatales han empezado por una trayectoria, los costos de revertirla son muy altos. Habrá otros momentos de decisión, sin embargo, en los cuales podrán tomarse opciones. Un efecto dependiente de la trayectoria se da cuando una decisión, norma o regla previa se refuerza a sí misma, cuando determina en parte el desarrollo subsiguiente de los acontecimientos. Las decisiones que toman los estados nacionales y las organizaciones internacionales, con el tiempo limitan la gama de opciones disponibles en los puntos subsiguientes. Al hacerlo así, pueden estimular la continuidad en la forma de retención de la decisión original.<sup>3</sup> En este análisis, el con-

<sup>3</sup>La noción político-económica de dependencia de la trayectoria (*path-dependence*) tiene una contraparte sociológica, la causa acumulativa. Ambos conceptos pueden describirse utilizando la metáfora de un “conducto” en el que, una vez que un actor como el Estado ha adoptado ciertas decisiones, elimina, con ese mismo acto, otros posibles cursos de acción. Por ejemplo, un estudiante de 20 años de edad tiene una

cepto de dependencia de la trayectoria se utiliza tanto para descubrir los principales factores que contribuyen a la tendencia global hacia la tolerancia de la doble nacionalidad en la perspectiva posnacional como para identificar los factores que explican las trayectorias divergentes que estados específicos de inmigración han adoptado a este respecto en una perspectiva nacional.

### **Parte tres: dos perspectivas de la doble nacionalidad-posnacional y nacional**

El creciente interés en la ciudadanía, más allá de la concepción tradicional de los estados democráticos liberales territoriales y exclusivos, se ha visto acompañado por la discusión de dos aspectos notables. Primero, los temas y las decisiones de carácter político migran más allá de las fronteras nacionales; segundo, se percibe que las personas cruzan las fronteras estatales en una magnitud novedosa (cfr. Castles en este libro). Sin embargo, en la perspectiva nacional y más tradicional, la cuestión de la doble ciudadanía se define en forma predominante como un problema vinculado con los estados individuales y la integración de los inmigrantes, mientras que desde la perspectiva posnacional, la doble ciudadanía se caracteriza como consecuencia de la cooperación internacional de los estados nacionales. Desde el punto de vista posnacional se relaciona con los derechos y la democracia más allá del Estado nacional.

#### *La perspectiva posnacional: la doble ciudadanía como un fenómeno transitorio*

El concepto posnacional se da al menos en dos variantes: la membresía posnacional y la ciudadanía supranacional. La primera se centra en el impacto de las normas interestatales sobre la ciudadanía en los estados soberanos. La supranacional se pregunta acerca de los derechos de los ciudadanos en sistemas de gobierno de múltiples niveles como la Unión Europea (UE).

---

amplia gama de posibles opciones de carrera a su alcance, las que no están disponibles para un profesor de 40 años que ya ha invertido fuertemente en esa trayectoria profesional. De ahí que el concepto de causalidad acumulativa sea similar a la noción de dependencia de la trayectoria que se basa en el concepto de equilibrio estable de la disciplina de la economía. No obstante, a diferencia de la dependencia de la trayectoria, que busca las decisiones y las consecuencias de los procesos, fija en un cierto patrón, la causalidad acumulativa se centra en el contexto y los mecanismos mismos de que hacen posible los efectos en espiral. De ahí que el concepto de causalidad acumulativa sea una forma específica de analizar causalidades supuestas (Maruyama, 1962: 175). En pocas palabras, la dependencia de la trayectoria parece estar más ocupada de las decisiones de los actores y sus consecuencias mientras que la causalidad acumulativa enfatiza los procesos que permiten los procesos en espiral (rizos de retroalimentación positivos) o el regreso al estado original de las cosas (rizos de retroalimentación negativos). Aquí el enfoque se da en las decisiones y los resultados, no tanto en la dinámica endógena y en los efectos en espiral.



*Membresía posnacional.* La idea principal es que dos de los tres componentes primordiales de la ciudadanía –en el concepto de la membresía posnacional, simplemente derechos y deberes e identidad colectiva– se han separado cada vez más en las últimas décadas. Así, por ejemplo, los derechos humanos, antes formalmente relacionados de manera estrecha con la nacionalidad, en la actualidad se aplican también a los residentes no ciudadanos. En otras palabras, los no ciudadanos establecidos también tienen acceso a derechos humanos, civiles y sociales significativos. Por lo tanto, la nacionalidad como el “derecho a tener derechos” ya no es la base fundamental de la membresía en las comunidades políticas. En cambio, los discursos ligados con las normas internacionales, como las diversas declaraciones sobre los derechos fundamentales por parte de las Naciones Unidas y la UE, se supone que contribuyen a la ciudadanía o la membresía posnacional (Soysal, 1994). Sin embargo, algunos conceptos posnacionales enfatizan primordialmente la devaluación de la nacionalidad y de la ciudadanía nacional y su reemplazo por un conjunto de derechos que corresponden a la persona.

No identifica los desarrollos internacionales y supranacionales que subyacen al surgimiento de la nacionalidad como un derecho humano, pasando por alto que los derechos que se han concedido a los no ciudadanos tienen repercusiones para el acceso a la nacionalidad. Además, esta perspectiva no puede incluir la parte democráticamente legitimada del estatus de ciudadanía y la importancia de los lazos afectivos con los estados y dentro de ellos, es decir, la primera dimensión de la ciudadanía discutida antes. Por lo tanto no es coincidencia que los analistas hablen con frecuencia de *membresía* posnacional en vez de ciudadanía. La popular legitimación de la membresía en las comunidades políticas, de la mayor importancia para cualquier régimen democrático, termina perdiéndose. En cambio, el enfoque se da en las cortes que establecen las normas interestatales –“derechos que cruzan fronteras” (Jacobson, 1995). La base misma de la libertad política igualitaria se deja de lado por el concepto de membresía posnacional. Por ejemplo, no se considera la tensión de los derechos políticos vinculados con la naturalización de los extranjeros (*denizenship*) y la ciudadanía (*citizenship*).

*La ciudadanía supranacional.* Este concepto se relaciona sobre todo con la ciudadanía en sistemas políticos de múltiples niveles, como la UE. A primera vista; como el paso lógico a dar en la evolución centenaria de la ciudadanía que en la actualidad son las democracias liberales. Se trata de un proceso actual muy parecido a aquél por medio del que los estados soberanos han centralizado y asimilado gradualmente a las ciudadanía locales y regionales en los últimos siglos. En las décadas recientes, ello ha ocurrido bajo condiciones político-económicas propicias, como la continua prosperidad y la ausencia de guerra y, bajo

la cobertura de una especie de sistema federal, la UE. Los formidables obstáculos en la ruta a la ciudadanía substantiva en la UE incluye la aceptación de las decisiones democráticas de una mayoría, las políticas sociales supranacionales y los recursos necesarios para la integración de comunidades políticas, como la confianza y la solidaridad (cfr. Delanty, 1996: 6). La ciudadanía de la Unión Europea, según se ha desarrollado desde el tratado de Maastricht (1991), no es equivalente a la doble ciudadanía, traslapando a varios estados soberanos. En cambio, se trata de una especie de ciudadanía múltiples insertas en varios niveles de gobierno –regional, del Estado miembro y supranacional. Sólo los ciudadanos de un Estado miembro son ciudadanos de la Unión (Faist, 2001). No obstante, en esa perspectiva supranacional, la doble ciudadanía, en última instancia, es apenas de importancia secundaria. Es tan sólo un paso de transición a la ciudadanía europea.

*La perspectiva nacional: la doble nacionalidad como mecanismo para la integración de los inmigrantes*

Como una especie de anomalía, los ciudadanos que viven en el extranjero pertenecen a comunidades políticas territorial e intergeneracionalmente limitadas. No es casualidad que muchos países son, por lo general, más tolerantes hacia las nacionalidades múltiples de sus propios ciudadanos que viven en el extranjero si se les compara con los migrantes recién llegados a su territorio. No obstante, en una perspectiva nacional, puede haber razones plausibles para tolerar o incluso aceptar la doble ciudadanía. La más convincente es que ésta aumenta la propensión de los inmigrantes recién llegados a naturalizarse en el país donde se han establecido. Algunas encuestas empíricas sugieren que los inmigrantes prefieren conservar su antigua ciudadanía cuando se naturalizan en otro país (cfr. Chávez, 1997: 131).

**Parte cuatro: la perspectiva posnacional-la nacionalidad como un derecho humano**

Cuando se le observa desde una perspectiva posnacional, en las últimas décadas la nacionalidad ha surgido gradualmente como un derecho humano. La integración supranacional dentro de la UE ha hecho que se profundice esa tendencia. Lo cual significó, por ejemplo, que la doble nacionalidad se haya convertido en uno de los medios para combatir la carencia de un Estado para las categorías como los refugiados. Además, la norma legal de la igualdad de género ha asegurado que la doble nacionalidad se difunda. Más específicamente, el derecho a la nacionalidad independiente para las mujeres casadas y la oportunidad de cualquiera de los padres para transmitir su nacionalidad a los hijos han deja-

do una marca. Los desarrollos supranacionales muestran además de qué forma están interrelacionados los niveles posnacional y nacional, como el reconocimiento mutuo de las nacionalidades dentro de los estados miembros de la UE. Tales medidas hacen cada vez más difícil excluir a los inmigrantes de los llamados terceros países de la doble nacionalidad dentro de los estados nacionales. Como sugieren muchos casos, entre ellos Suecia, Suiza y Holanda, el conceder la doble nacionalidad a los nacionales en el extranjero lo que hace más difícil excluir a los inmigrantes de los mismos beneficios.

La perspectiva posnacional es más útil para trazar los factores de fondo internacionales y supranacionales que conducen a la tolerancia hacia la doble nacionalidad. Mientras que la perspectiva convencional de la membresía posnacional sugiere una disociación de los derechos y las identidades vinculados con el estatus de ciudadanía, y afirma la creciente importancia de los derechos ligados a la persona, el estudio empírico de la doble nacionalidad añade una interpretación adicional. Conservando el enfoque en la persona, se podría rasotrear con provecho el surgimiento del derecho a la nacionalidad como un derecho humano, en vez de enfatizar la importancia de los discursos de los derechos humanos en los derechos de los extranjeros nacionalizados. Lo cual ha ido en forma paralela con un cambio cada vez mayor en las perspectivas legales que conciernen a los estados y los ciudadanos. Mientras que hace medio siglo el poder judicial daba prioridad a la perspectiva del Estado cuando emitía juicios acerca de los vínculos genuinos que las personas tienen con él (cfr. el famoso caso *Nottebohm* en 1995) las cortes internacionales han empezado a cambiar su atención, cada vez más, hacia los derechos de las personas.

La nacionalidad como un derecho humano, a primera vista cuestiona la noción tradicional de la soberanía del Estado, según se expresa en la noción de *domaine réservé*. De acuerdo con este principio, cada Estado tiene el derecho soberano a determinar los criterios para adquirir su nacionalidad. Tradicionalmente, hay pocos asuntos que constituyeran más una expresión simbólica de la soberanía del Estado que el derecho internacionalmente reconocido de los estados para determinar la nacionalidad. Hace unas cuantas décadas, la mayoría de los estados del planeta acordaron que deberían evitarse las nacionalidades múltiples lo más posible. El preámbulo de la Convención de La Haya reza: “todas las personas tienen derecho a una nacionalidad, pero sólo a una nacionalidad” (Liga de las Naciones, 1930). Las leyes del Estado, los tratados bilaterales –como los famosos de Bancroft, que Estados Unidos firmara con los países europeos aproximadamente a mediados del siglo XIX– y las convenciones interestatales, como la Convención de La Haya de 1930 y la Convención europea para la reducción de la nacionalidad múltiple (Consejo de Europa, 1963) son testimonio de esta creencia dominante.

Los derechos y deberes de los estados frente a los ciudadanos se construyeron con base en la suposición de la congruencia entre una trinidad casi sagrada de territorio, pueblo y régimen político (Convención de Montevideo de 1933). Las únicas condiciones ligadas con el reconocimiento internacional de la nacionalidad han sido: 1. que esté relacionada en cierta forma con el sistema legal del Estado en cuestión; 2. que exista un llamado vínculo genuino entre el ciudadano del Estado y el respectivo Estado; y 3. que la autodeterminación de otros estados sea igualmente respetada. Restricciones posteriores pueden tan sólo surgir de los acuerdos internacionales. Mientras que estas convenciones no conllevaban el carácter más obligatorio de los regímenes internacionales, como el novedoso régimen de los derechos humanos, guiaron las políticas explícitas de los estados soberanos.

En concreto, dos reglas rigieron la ley y la práctica estatal desde finales del siglo XIX hasta la Guerra Fría. La primera, adquirir una nueva nacionalidad significaba perder la anterior. La mayoría de los estados excluían a un ciudadano de su membresía cuando éste adoptaba la nacionalidad de otro Estado, o cuando otros signos sugerían que expresaba su lealtad a un potentado extranjero –por ejemplo al formar parte de su ejército o votar en las elecciones (Spiro, 1997). Los comentaristas políticos solían asociar a la doble ciudadanía con la traición, el espionaje y toda una gama de actividades subversivas. En muchos casos los países de inmigración exigían la renuncia a la nacionalidad original al naturalizarse. La segunda, dado que la doble ciudadanía nunca pudo evitarse del todo, algunos estados batallaban con el incremento real en las nacionalidades múltiples al ofrecer una regla de opción. Al llegar a la mayoría de edad la persona en cuestión debía escoger entre una de las dos nacionalidades. De otra forma corría el riesgo de que se le expatriara (cfr. Bar-Yaacov, 1961).

Sin embargo, se dio un cambio gradual y prolongado, pero fundamental, de la soberanía estatal exclusiva hacia el creciente reconocimiento de los reclamos y derechos legítimos de los individuos. En particular, las normas del derecho internacional, en cuanto a derechos humanos, después de la Segunda Guerra Mundial han limitado significativamente el “paradigma de la prerrogativa soberana” de los estados en el derecho de la nacionalidad (cfr. Kimminich y Hobe, 2000). Por supuesto que una expresión significativa de este cambio es el artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); apoyada por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (1988). Debido a que los estados oponían resistencia a perder su derecho de determinar las condiciones de su nacionalidad; en el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (1966) en el artículo 24, parágrafo 3, sólo a los niños se les concedió el derecho de adquirir una nacionalidad.

No obstante, existen convenciones y tratados internacionales significativos, además de sentencias en juicios de las cortes internacionales, y evaluaciones de las leyes de nacionalidad por medio de organizaciones internacionales, que han fortalecido el derecho individual a la ciudadanía en varios aspectos frente a las afirmaciones de los estados por definir de manera exclusiva las reglas de sus leyes de nacionalidad. En especial aquello relacionado con los temas de evitar la falta de ciudadanía de un Estado y asegurar la igualdad de género, se han dado conclusiones de mayor alcance para el respeto del derecho individual a la ciudadanía. Los ejemplos incluyen la Convención para la reducción de carencia de un Estado en 1961; la Convención sobre la doble nacionalidad del Consejo de Europa en 1963, 1977 y 1997; la Convención sobre la nacionalidad de las mujeres casadas en 1957; y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de las mujeres en 1979. En síntesis, las regulaciones de los estados que inciden en la nacionalidad ya no pueden considerarse dentro de su jurisdicción exclusiva, sino que se circunscriben por sus obligaciones de asegurar la protección plena de los derechos humanos (Chan, 1991).

Además, la integración política supranacional ha incrementado lentamente la tolerancia hacia la doble nacionalidad. Puede afirmarse que tiene una función auxiliar al suavizar el camino hacia la ciudadanía europea. La integración europea ha fortalecido el mutuo reconocimiento de las ciudadanía múltiples en los estados miembros. Por ejemplo, Alemania no requiere que los ciudadanos de otros estados miembros soliciten que se les libere de su ciudadanía previa al adquirir la nacionalidad alemana. La doble ciudadanía puede entonces verse como un puente entre la ciudadanía nacional y la supranacional.

En síntesis, la evidencia sugiere que la doble ciudadanía no es sólo un pre-sagio de la ciudadanía cosmopolita. La tendencia principal ha sido la difusión de la doble nacionalidad y la tolerancia hacia ésta como resultado de una tendencia emergente hacia la nacionalidad como un derecho humano. Es importante que los mismos principios consagrados por los estados nacionales en sus constituciones, y a los que han accedido en las convenciones, regímenes e instituciones internacionales hayan conformado la legislación sobre la nacionalidad y las prácticas de la ciudadanía.

### **Parte cinco: variaciones nacionales entre naciones de integración e inmigrantes**

Desde los años setenta la extensión del estatus de la naturalización de los extranjeros (*denizenship*) y del pluralismo cultural en muchos países del oeste de Europa ha traído a primer plano la cuestión de los derechos políticos y del derecho al voto. Esto se ha fortalecido gracias a los desarrollos identificados por

medio de la perspectiva posnacional, el surgimiento de la nacionalidad como un derecho humano y los derechos de los extranjeros naturalizados. La doble nacionalidad se ha convertido en un medio legítimo para lograr la congruencia entre la población residente y el *demos*. En aquellos países en que la doble nacionalidad se tornó materia de debate político y de regulación legal, los esfuerzos por ampliar la integración social, y por lo tanto, extender el derecho al voto a los no ciudadanos en el ámbito local y nacional, precedieron a aquellos enfocados en las nacionalidades múltiples. En mayor medida, las políticas de integración social favorables a la doble ciudadanía eran del tipo multicultural. Estas políticas culturalmente pluralistas han expandido, al menos en el discurso, la gama de lazos legítimos que los inmigrantes pueden conservar.

Este esquema comparativo explora la cuestión de por qué observamos diferentes grados de tolerancia *de jure* hacia la doble nacionalidad en los estados europeos. En los últimos años, muchos estados de inmigración han hecho que la naturalización dependa cada vez menos de la renuncia a la antigua nacionalidad. Esta tendencia permea en forma clara las leyes y regulaciones de la nacionalidad. Los ejemplos incluyen a Francia en 1973, Portugal en 1981 e Italia en 1992. Otros países como Alemania, apenas han hecho concesiones menores. No obstante, incluso aquellos estados que en principio se esfuerzan por evitar la doble nacionalidad cuentan, por lo general, con reglas de excepción. Esas regulaciones se aplican casi siempre cuando el Estado anterior se niega a liberar al ciudadano de la nacionalidad, o hace que la renuncia dependa de condiciones poco razonables; por ejemplo, la regla que exige a los jóvenes haber prestado servicio en el ejército antes de que se les libere de la nacionalidad. El análisis sugiere que los modos específicos de cada nación han configurado la política en torno a los diversos grados de tolerancia hacia la doble ciudadanía que se encuentra en ellas.

En cuanto a los casos seleccionados, hay dos maneras de clasificar la tolerancia y la restricción hacia la doble nacionalidad. El primero es observar la tolerancia frente a la restricción *de jure* de los estados en cuanto a la doble nacionalidad. El segundo es analizar el comportamiento *de facto* de los estados. Fundamentalmente, la doble nacionalidad se da cuando los niños nacen en países donde está vigente el principio de *ius soli*, mientras que los países de origen de los padres aplican el principio de *ius sanguini*. También es relevante para la tolerancia *de facto* si los estados por diversas razones son indiferentes a la doble nacionalidad. Por ejemplo, a pesar del “juramento de lealtad”, Estados Unidos no exigen una evidencia escrita de que los inmigrantes han renunciado a la nacionalidad anterior. Otros países, como el Reino Unido, ni siquiera regulan la doble nacionalidad (Hansen, 2002). Aquí el análisis se centra en la dimensión *de jure*. El estudio comparativo incluye Alemania, Holanda y Suecia. Estos tres países tienen políticas diversas en torno a la aceptación de la doble nacio-

nalidad, y pueden clasificarse con base en ellas sobre una escala continua que va desde *restrictiva* hasta *tolerante* y, finalmente, *abierta*. Los casos más restrictivos se caracterizan por los siguientes criterios:

1. asignación por nacimiento: sólo es posible una nacionalidad;
2. obligación de escoger una nacionalidad al llegar a la madurez;
3. requisito de renuncia (en algunos casos también se requiere prueba) al naturalizarse en otro país; y
4. expatriación forzada al naturalizarse en otro país.

Mientras más rígidamente corresponda la adquisición de una nacionalidad con los principios 1. al 4., más restrictivo será el régimen –y a la inversa– mientras más laxo el procedimiento o más excepciones se den para estos requisitos, más abierto es el régimen en cuanto a la doble ciudadanía. La forma más importante de tolerancia *de jure* en aspecto es la abolición del requerimiento de renuncia.

De estos tres países de inmigración, Alemania es el más restrictivo *de jure*, Holanda el más tolerante y Suecia lo ha seguido en 2001, siendo ahora el más liberal. Aunque la extensión reciente de la cláusula de *ius soli* en la legislación alemana sobre la nacionalidad es extremadamente generosa en comparación con la de otros estados europeos, el principio de evitar la doble ciudadanía *de jure* ha de respetarse de manera bastante estricta. Los individuos en cuestión deben, al final de su vigésimo tercer año de edad, optar por una u otra nacionalidad y de no hacerlo pueden verse despojados de la nacionalidad alemana. Como antes en el caso de la naturalización –aparte del caso especial de los repatriados tardíos de origen alemán (los llamados alemanes étnicos o *Spätaussiedler*)– por lo general se requiere la renuncia de la ciudadanía anterior. No obstante, se aplican varias excepciones, por ejemplo, cuando hay fundamentos constitucionales superiores o si no hay cláusulas para la renuncia de la nacionalidad en el otro país en cuestión o si se le niega u obstruye.<sup>4</sup> Durante un tiempo, al inicio de la década de los noventa en Holanda la doble nacionalidad se toleraba sin excepción en la naturalización, pero la renuncia de la nacionalidad previa ahora se requiere casi siempre. Al comparar con Alemania, sin embargo, hay muchas cláusulas más de excepción. En Suecia, que pertenecía a la categoría restrictiva, y además exigía la renuncia a la nacionalidad previa, actualmente, por lo general se acepta la doble ciudadanía (véase cuadro).

<sup>4</sup>En general, la realidad de la ley ha sido más tolerante que la letra. Por ejemplo, existen cálculos burdos de que más de un cuarto o de un tercio de todos los naturalizados en Alemania en las décadas de los setenta y ochenta –aparte de los alemanes étnicos– conservaron sus ciudadanía anteriores y, por lo tanto eran ciudadanos dobles. En 2000, se daba ya más del 40 por ciento de todas las naturalizaciones en Alemania manteniendo la ciudadanía original. En Holanda, el endurecimiento de las reglas en 1997 no afectó de manera significativa la proporción de personas que conservaron su ciudadanía original. En 1996, el 80 por ciento de estas personas naturalizadas conservaron su ciudadanía original. En 2000, tras la vuelta del vigor de la exigencia de renuncia, todavía la proporción alcanzó el 77 por ciento (De Hart, 2003).

ACCESO A LA NACIONALIDAD EN ALEMANIA, SUECIA Y HOLANDA  
(Después de 2000)

	<i>Alemania</i>	<i>Suecia</i>	<i>Holanda</i>
Naturalización por derecho	Después de ocho años de residencia; condiciones requeridas: independencia de la beneficencia; prueba de idioma: evidencia de suficiente conocimiento del alemán.	Por derecho después de cinco años de residencia (cinco años para ciudadano de países no nórdicos; dos años para los ciudadanos de países nórdicos).	Por derecho después de cinco años de residencia legal; condiciones requeridas: capacidad de llevar una conversación sencilla en holandés se consideraba suficiente (hasta épocas recientes); el criterio de “estar incorporado” no desempeñaba papel alguno en la práctica; en la actualidad: se requieren cursos de habilidad lingüística y ciudadanía.
Segunda generación y subsiguientes	<i>Jus sanguinis</i> ; <i>jus soli</i> , con el requisito de que uno de los padres haya vivido por ocho años en Alemania o tenga permiso de residencia permanente de por lo menos tres años (desde 2000); además: educado en Alemania por ocho años desde la segunda generación (desde 1991).	<i>Jus sanguinis</i> , junto al principio de socialización para quienes nacieron o fueron criados en Suecia.	<i>Jus sanguinis</i> y una forma limitada de <i>jus soli</i> : derecho de opción (desde 1984); los niños extranjeros nacidos en Holanda tienen un “derecho a la opción”; pueden adquirir la nacionalidad holandesa por medio de una declaración unilateral realizada entre los 18 y los 25 años de edad.
Doble nacionalidad	Aceptada para los alemanes de etnia; y en circunstancias específicas, como cuando hay pérdida económica o el país de origen no permite la expatriación; “principio opcional” si el niño obtiene la(s) nacionalidad(es) de los padres, debe renunciar a la no alemana o la alemana antes de llegar a los 23 años de edad.	La doble ciudadanía se permite de manera explícita desde 2001; no se requiere renunciar a la nacionalidad previa; antes de 2001, las reglas eran tan restrictivas como en Alemania.	Por regla se permitía la doble ciudadanía (1991-1997); desde entonces hay un amplio rango de excepciones; en la actualidad (2003) se discuten ampliamente mayores restricciones.



Los enunciados que guían el estudio<sup>5</sup> comparativo entre naciones son los siguientes:

1. Las respectivas concepciones de la nación (*nationhood*) y las políticas explícitas culturalmente pluralistas dirigidas a los inmigrantes son factores decisivos. Una concepción republicana de la nación<sup>6</sup> tiende, cuando menos, a promover la indiferencia hacia la doble nacionalidad. Sin embargo, es cuestionable hasta qué grado se puede aplicar la distinción etno-cultural frente a la republicana para los países analizados. Segundo, para que se establezca la tolerancia *de jure* para la doble nacionalidad, también sirven de apoyo las políticas y los discursos culturalmente pluralistas o “multiculturales”,<sup>7</sup> en especial si se les relaciona con los elementos republicanos. Durante las últimas décadas, dentro de los países europeos de establecimiento, las políticas culturalmente pluralistas hacia los inmigrantes han aumentado en importancia de manera continua (cfr. Brubaker, 2001). La tolerancia hacia la doble nacionalidad está estrechamente ligada a la concesión del derecho al voto para los inmigrantes en su papel de extranjeros naturalizados o ciudadanos. Los dos factores se traslapan en casos como los de Holanda y Suecia, donde ambos se han percibido, en algunas épocas, como parte de las políticas hacia las minorías o multiculturales; inspiradas por una concepción integradora de la nación.

<sup>5</sup>La síntesis del caso alemán se basa en los estudios de Faist *et al.* (2003b y 2003c); el caso sueco se basa en el trabajo de Spång (2003); y el análisis del caso holandés se basa en el análisis realizado por De Hart (2003).

<sup>6</sup>Una concepción republicana de la nación se basa en la premisa de que el gobierno en una República en principio es asunto común (*res publica*) de los ciudadanos, conducido por ellos para el bien común. El concepto de nación se centra en un Estado (*Staatsnation*), en el que los ciudadanos llevan sus propios asuntos. La inclusión de todos los residentes permanentes en la nación y por tanto la nacionalidad es vista como una base para la toma de conciencia pública. El acceso a la nacionalidad se basa en la promesa subjetiva de los individuos a la nación. En este sentido, el republicanismo se esfuerza por asegurar un nivel óptimo de oportunidades iguales respecto a la participación política para todos aquellos que residen (de manera permanente) en el territorio de un Estado. Según esta definición, el republicanismo no necesariamente significa que los asuntos públicos han de tener precedencia por la vida privada de los ciudadanos. Una concepción étnica de la nación también sostiene que el gobierno se basa en el consentimiento y la participación populares. No obstante, en contraste con la idea republicana, la nación se centra en la idea de una cultura común (*Kulturnation*); históricamente, incluso un Estado previo. La inclusión en la nación se remonta a la ascendencia común, las tradiciones culturales o la descendencia. Hay menos margen para que las personas hagan sus propias decisiones en el tema de la nacionalidad. La participación y las oportunidades políticas se ven y se interpretan como un asunto de continuidad intergeneracional.

<sup>7</sup>Las políticas multiculturales se basan en la suposición de que es crucial la posibilidad que tiene una persona para conservar sus propias tradiciones culturales, idioma y religión para su identidad personal y para la confianza en sí misma, por lo tanto, es una condición previa para la integración económica, social, cultural y política exitosa. Las políticas multiculturales incluyen diversas formas de apoyo público para las organizaciones de inmigrantes y sus prácticas culturales, ofrecer los idiomas de los inmigrantes en las escuelas y los derechos respecto a la libertad y las prácticas religiosas. Las políticas asimilacionistas, en contraste, apuntan a la difusión de los inmigrantes en el núcleo mayoritario de un Estado o una sociedad de inmigración. No son deseables las cláusulas especiales para los inmigrantes en el ámbito político o cultural con el objeto de promover su integración en la sociedad dominante.

2. La eventual producción legislativa se ve mediada de manera decisiva por modos específicos de la nación en cuanto a política, los que forman parte de estructuras institucionales de oportunidad más amplias –legales políticas– y prevalecen en el campo de la integración inmigrante, como la política partidista competitiva en Alemania, la del consenso corporatista en Suecia y el de élite que lentamente se erosiona en Holanda.

*Alemania: política partidista competitiva  
y populismo dominante*

Los cambios más recientes en la ley alemana de nacionalidad, efectivos a partir del 2000, han facilitado la naturalización de ciudadanos extranjeros que hayan vivido en Alemania por un cierto lapso y la adquisición automática de la nacionalidad por nacimiento a la segunda y tercera generaciones –es decir, la extensión del principio de descendencia (*jus sanguinis*) y del principio de naturalización basado en la socialización de los jóvenes por la aplicación del principio de territorialidad (*jus soli*). Otro tema importante en el debate lo constituyó la cuestión de si la naturalización requeriría como regla la renuncia de la nacionalidad previa del individuo o si habrían de tolerarse múltiples nacionalidades en un grado mayor que antes. El canciller de la nueva coalición gobernante de los verdes y rojos anunció que la nueva legislación de la nacionalidad haría a Alemania “compatible con Europa”. Es interesante hacer notar que tras un debate breve y altamente politizado a principios de 1999, las reglas para incluir a la segunda generación fueron más liberales que las exigidas por el gobierno, mientras que por regla no se admitía la doble nacionalidad. Sin embargo, al añadir la regla del *jus soli*, el gobierno alemán añadió impulso al crecimiento *de facto* de las nacionalidades múltiples.

La explicación más común para el retraso de Alemania en adoptar una ley de nacionalidad más liberal ha sido el llamado concepto etnocultural de una nación significaba un obstáculo formidable (cfr. Brubaker, 1992). Este argumento no sólo deja a un lado los cambios en la cultura política alemana desde 1945, olvida la división de Alemania hasta 1989 y las rápidas reformas subsiguientes en la ley de nacionalidad, entre ellas la introducción de la naturalización como derecho en 1993. Tampoco se ve apoyado por un análisis de los discursos parlamentarios y públicos acerca de la ley de nacionalidad durante los años noventa. No hay mucha evidencia de referencias explícitas a una concepción étnica o cultural de la ciudadanía entre quienes se oponen a la doble nacionalidad. Al contrario, los opositores han convocado consistentemente al fortalecimiento de la regla de renuncia para los ciudadanos alemanes que viven en el extranjero –lo que se opone a una concepción etno-cultural de la nación. Además e iró-

nicamente, la tolerancia hacia la doble nacionalidad era mayor bajo la antigua ley, que se remonta a 1913 (*rustag*), que en las subsiguientes reformas de 1977, 1991 y 2000.

Un factor que incide de manera directa en los prospectos de que aumente la tolerancia hacia la doble ciudadanía ha sido el uso discursivo del “multiculturalismo”. Mientras que Alemania tendría un puntaje un tanto más bajo que Holanda o Suecia en lo que respecta a políticas pluralistas en realidad existentes hacia los inmigrantes (Rath y Groenendijk, 2001). También resulta crucial que en los debates políticos el “multiculturalismo” se ha elevado para convertirse en el polo opuesto negativamente cargado de la posición, en los debates académicos y políticos durante los ochenta y noventa, en el sentido de que Alemania no es un “país de inmigración”. De manera indirecta, el multiculturalismo entró en el debate de la ciudadanía tan sólo como una postura distópica, cuando los Demócrata-Cristianos (CDU/CSU) en la oposición se resistían a la creciente tolerancia hacia la doble nacionalidad, logrando que se asociara la nacionalidad con un supuesto aceleramiento en la inmigración.

Conectar la doble nacionalidad con los temas de la inmigración, el crimen y la seguridad, y por lo tanto, tratarla como un meta-tema, es decir, alejado del tema político que se discute, se ha visto apoyado por una política partidista extremadamente competida. La política de esta clase ha determinado en gran medida las estructuras políticas de oportunidad respecto a la inserción de los inmigrantes. Desde los años setenta, los temas de la inmigración y la nacionalidad han servido –intermitentemente– como puntos de discusión para los partidos de centro-derecha. Por ende, en la competencia entre partidos los dominantes han utilizado estrategias populistas selectivas. En el debate en torno a la doble nacionalidad, el CDU instigó una campaña de firmas en contra de la doble ciudadanía. Resultó bastante exitosa; más de cinco millones de firmas oponiéndose a la nueva propuesta de ley de ciudadanía. En última instancia, resultó ser una de las principales razones para la derrota de los partidos socialdemócrata y verde en las elecciones estatales en Hesse a principios de 1999.

#### *Holanda: consenso de élite erosionado lentamente*

En los años setenta y ochenta, los debates en torno a la doble nacionalidad se desarrollaron parcialmente a partir de los esfuerzos anteriores por conceder el derecho al voto a los no nacionales. Durante los setenta, los autonombrados defensores de los inmigrantes empezaron a presionar para que se otorgara a los no ciudadanos el derecho al voto en las elecciones locales. En los años ochenta, una mayoría de los partidos políticos esperaba que la concesión del derecho al voto pudiera servir como medio simbólico para mostrar que el gobierno respondía a

la necesidad de mejorar la posición social de los no nacionales; en respuesta a eventos como el secuestro ferroviario por los molucos en 1974 y los incidentes violentos que le siguieron. Los derechos al voto local, instituidos en 1985, eran considerados parte de las “políticas de las minorías” que pretendían impulsar la integración social de los inmigrantes. Los diseñadores de las políticas justificaban tanto el derecho al voto local como la doble nacionalidad (1991-1997), bajo la afirmación de que facilitarían la integración social y servirían como instrumentos para la incorporación de los inmigrantes. Los derechos individuales habrían de acompañar las políticas de incorporación dirigidas a los grupos minoritarios junto a las estructuras establecidas de representación y consulta en las esferas política, social y religiosa. Esta aproximación se vio apoyada por la tradición de la pilarización (*verzuiling*) que podría aplicarse también a los inmigrantes. A finales de los años ochenta, quedaba claro que una coalición de izquierda y derecha para una extensión de los derechos al voto de los extranjeros naturalizados en el ámbito nacional era imposible por el estancamiento de esos partidos. En consecuencia la discusión sobre la inserción política se llevó a la doble nacionalidad. Ésta también ingresó en los debates como efecto de las realidades de la igualdad de género que habrían de ser aceptadas. Desde los años sesenta las mujeres no seguían automáticamente el estatus de sus maridos. Y desde mediados de los ochenta los padres y madres holandeses podían pasar su nacionalidad a los hijos, tanto en Holanda como fuera de ella. En efecto, eso llevó a un incremento *de facto* en la doble nacionalidad. Finalmente, el requisito de renuncia fue abolido y la doble nacionalidad fue prácticamente aceptada en 1991. Sin embargo, la política volvió a cambiar en 1997, exigiendo ahora la renuncia de la antigua nacionalidad para los inmigrantes que se naturalizaran. De acuerdo con esto, la ley de ciudadanía formal se modificó en 2000 y entró en vigor en 2003. No obstante, cuando se le compara con casos más restrictivos como Alemania, todavía persisten más excepciones. La ley actual aún acepta los lazos formales con más de un país y los considera aceptables para categorías como los cónyuges en matrimonios mixtos, los hijos nacidos de matrimonios mixtos y los inmigrantes de la segunda generación.

El caso holandés sugiere que las concepciones de la nación y de la nacionalidad han estado cambiando constantemente y en asociación con las concepciones de la integración de los inmigrantes. En la *Minderhedennota* de 1983 –el reporte del gobierno que iniciaría las “políticas de las minorías”– la nación holandesa era representada como una sociedad multiforme y correspondientemente multicultural limitada territorialmente. La *Nota Integratiebeleid* de 1994 reflejaba el cambio en la política desde las preocupaciones culturales a las socioeconómicas y de las colectivas a las individuales. Este reporte utilizaba la imagen dominante de la nación holandesa construida en torno a un núcleo

autóctono, abierto al resto del mundo. Este último documento, junto con el *Allochtonenbeleid* de 1989 manifiestan un cambio en la política de inserción de los inmigrantes, un cambio respecto a la “política de minorías” de los ochenta hacia la política de “integración” o “allochtonen”, también llamada política de *inburgerings*. Es interesante hacer notar que el concepto de ciudadanía surgió como el principio generador de la “nueva versión de las personas de diferentes culturas en Holanda” (Groenendijk y Heijs, 1999). El enfoque se trasladó del pluralismo cultural a la responsabilidad individual como un medio de promover la integración de las categorías de inmigrantes consideradas problemáticas, es decir, los provenientes de Surinam, Marruecos y Turquía. Desde entonces, los cursos de idioma o cívicos para los inmigrantes se han convertido en los esquemas dominantes de integración.

A diferencia de Alemania, los políticos y sus partidos en Holanda acordaron mantener a la inmigración fuera de las campañas hasta finales de los noventa. Lo cual fue posible por un consenso entre la élite política respecto a conservar los asuntos contenciosos fuera de los debates públicos. Una de las consecuencias más visibles fue la ley de 1991. Surgió como un compromiso político entre los principales partidos. Puede apreciarse hasta qué grado la política de integración de los inmigrantes dominaba el razonamiento de las leyes de la nacionalidad a partir del hecho de que los legisladores no discutieron o consideraron el tema de los lazos múltiples con varios estados. En cambio, no es de sorprender que la fórmula consistiera en mejorar la posición legal de los inmigrantes con el objeto de fortalecer la integración social. Sin embargo, como se hizo evidente que persistían los problemas sociales entre ciertas categorías de inmigrantes, la política se volvió más contenciosa y el consenso de la élite comenzó a erosionarse. Como en el caso de Alemania, los principales partidos políticos se clasificaban en dos bloques. El partido social demócrata PDVA y el liberal de izquierda D66 continuaron a favor de la tolerancia, mientras que el liberal-conservador VVD y el cristiano CDA exigían conservar o reinstalar la exigencia de renuncia. La principal línea ideológica de discusión la constituyó la naturalización como una manera de estimular la integración social de los inmigrantes. Desde mediados de los años noventa también se han llevado otros temas a la arena pública como las dobles lealtades y los inmigrantes como ciudadanos calculadores que coleccionan pasaportes. De ahí que el tema de la doble nacionalidad se haya convertido, cada vez más, en parte de una discusión politizada sobre la inserción de los inmigrantes.

#### *Suecia: nación sociopolítica e igualdad política-política de consenso*

Como en Holanda, el debate sueco surgió a partir de las discusiones en torno a las políticas de integración social. Más específicamente, la discusión de la doble

nacionalidad se dio como una continuación de los derechos al voto para los residentes no ciudadanos. Tras de que el gobierno concedió derechos para el voto local en 1975, los defensores de los derechos de los inmigrantes exigieron que se extendieran éstos al ámbito nacional. Mientras que la propuesta se topó con una fuerte oposición, la doble nacionalidad ingresó a los debates políticos como una alternativa para los derechos al voto para los no ciudadanos. Esta ventana discursiva se amplió a mediados de los ochenta, cuando el gobierno instituyó una comisión parlamentaria para explorar las oportunidades de la doble nacionalidad. No obstante, la mayoría de los partidos rechazó la propuesta. En 1990, los social-demócratas sugirieron que se permitiera de manera explícita la nacionalidad múltiple. El gobierno de la época, de centro-derecha, bloqueó y retiró la propuesta. Su postura se modificó cuando otra comisión del gobierno sobre la nacionalidad y la ciudadanía comenzó a discutir en torno a la nacionalidad y la ciudadanía en términos amplios en 1997.

Esta vez fue la comisión la que pidió permiso al gobierno para proponer cambios en la doble ciudadanía. Aunque la retórica multicultural de mediados de los setenta ya se había descartado, el principio de la igualdad política y, sobre todo de “libertad de elegir” (*valfrihet*) para los inmigrantes, todavía estaban plenamente vigentes y gozaban de un amplio apoyo mayoritario entre los políticos y el pueblo. La libertad de elegir tenía que ver con el derecho de los inmigrantes a elegir si deseaban conservar su tradición cultural, formando así el elemento de cohesión del multiculturalismo en su versión de los setenta. A finales de los años noventa la libertad de elegir se había convertido en parte de las llamadas “políticas de integración”. Además, uno de los argumentos discutidos con más amplitud a favor de aceptar la doble nacionalidad fue el principio de la equidad de género. En forma gradual, desde los años cincuenta en adelante –en congruencia con el derecho internacional– el principio de equidad de género se tornó más importante que evitar las nacionalidades múltiples. Además, el tratamiento justo de los suecos que se naturalizaban en el extranjero y los inmigrantes que se naturalizaban en Suecia jugaban un rol en el discurso. En 1979, el gobierno sueco dio pasos para permitir que los ciudadanos suecos adquirieran otras nacionalidades sin renunciar a la propia. No obstante, esto no fue reconocido plenamente y puesto en práctica sino hasta 2001.

En términos de la concepción de nación (*nationhood*) y su importancia para la nacionalidad y la ciudadanía, Suecia constituye un claro ejemplo de qué tan restrictiva y ambigua puede ser la dicotomía de la concepción republicana frente a la etno-cultural. Para el caso sueco, una concepción sociopolítica de la ciudadanía, a la que por lo general se hace referencia con el lema de “hogar del pueblo”, es importante para comprender tanto las políticas de inmigración en general como la política ciudadana y las políticas en particular. En el pasado,

el “hogar del pueblo” era una forma de visualizar y movilizar el apoyo para el proyecto del Estado bienestar socialdemócrata. También se le ha tomado con frecuencia, de manera más general, como breve descripción para el programa de beneficencia estatal en Suecia. Hay diversas interpretaciones de este significado. La primera implica un esquema de cooperación social entre ciudadanos y obreros, construido en torno a las adaptaciones entre capital y trabajo, las otras organizaciones de interés y los partidos.

Aunque el “hogar del pueblo” puede verse como una expresión que conlleva elementos de la concepción etnocultural de la nación –cohesión cultural que permite una fuerte solidaridad y reciprocidad social en un nivel nacional– puede interpretarse también como ruptura con las formas etnoculturales del nacionalismo, dirigida, además, hacia la inclusión social sobre la base de la igualdad y la libertad políticas. Una segunda interpretación se basa en la articulación del carácter sueco por un lado, y la diferenciación entre lo normal y lo patológico, por el otro. Esta forma de nacionalismo del “hogar del pueblo” prevaleció en especial a finales del siglo XIX y principios del XX, según se evidencia por las políticas hacia los Saami y los Roma. A finales de los setenta, en la primera fase, estos grupos, junto con los inmigrantes, se convirtieron en blanco de las políticas multiculturales. Las connotaciones sociopolíticas del “hogar del pueblo”, sobre todo en lo que se refiere a la doble interpretación, podrían haber hecho más fácil introducir la doble nacionalidad. Respecto a las políticas de pluralismo político, ésta podría verse como una extensión del principio de la libertad de elegir originario de los setenta. En 2000, fue benéfico aplicar este principio a la ciudadanía, porque la doble nacionalidad no implica derechos de grupo contenciosos sino puros y simples derechos individuales.

En cuanto a la estructura institucional de oportunidad, la política sueca en general y la política de adaptación de los inmigrantes en particular, se han dado, por un lado, entre la política del consenso con un enfoque en la búsqueda de amplias mayorías sociales y políticas, por un lado y la política de bloque de los partidos de izquierda y de centro-derecha, por el otro. Aunque, como en el caso alemán, no existía un partido populista de derecha que tuviera importancia nacional, los partidos dominantes, a diferencia del caso alemán, se resistieron a explotar el tema de la ciudadanía de manera populista. Además de la política del consenso, esta característica contribuyó aún más al hecho de que el tema de la doble nacionalidad nunca disparara acalorados debates públicos, ni atrajera una fuerte atención de los medios. En cuanto a la estructura discursiva de oportunidad, es notable lo fuerte que resultó el argumento de la igualdad política en las discusiones de los ochenta y los noventa. Se aplicó al tratamiento equitativo de los ciudadanos suecos que adquirían una nacionalidad en el extranjero y a los extranjeros que se naturalizaban en Suecia –pero también a argumentos

más arcanos e indirectos acerca de la diferencia mínima en los derechos entre los extranjeros naturalizados y los ciudadanos (entre *denizens* y *citizens*): dado que ésta ya era tan pequeña, tendría poco sentido no tolerar la doble nacionalidad.

### *Lecciones preliminares a partir del análisis comparativo*

El análisis comparativo tiene implicaciones profundas para nuestra comprensión de la política de la nacionalidad y de la ciudadanía. En general, existe, por una parte, convergencia en la tolerancia *de facto* (principio de *jus soli*) y la tolerancia *de jure* (surgida, por ejemplo a partir del derecho internacional, como la equidad de género) hacia la doble nacionalidad. Sin embargo, los procesos de incorporación en los tres países analizados difieren substancialmente. Ello se hace obvio en las reglas que se relacionan con la relajación del requisito de renuncia. Esta observación confirma la conclusión de que las políticas de incorporación de los inmigrantes en los países europeos han convergido y a la vez conservado distintas, en concordancia con patrones nacionales particulares (cfr. Freeman, en este libro).

En general, la evidencia presentada sugiere que las concepciones políticamente inclusivas de la nacionalidad, emparejadas con políticas explícitas orientadas multiculturalmente o hacia las minorías, y los derechos políticos para los residentes permanentes han establecido un contexto favorable para aumentar la tolerancia hacia la doble nacionalidad. No obstante, hay tres hallazgos más específicos. Primero, la dicotomía clásica de los conceptos republicanos frente al etnocultural de la nación y su significado para las reglas de naturalización deben ser reexaminadas y especificadas. Esas concepciones no sólo están sujetas al cambio histórico, como sugeriría el caso alemán. Más importante aún, esta distinción no capta la mezcla específica de las concepciones republicana y etnocultural de la nación que son relevantes para las interpretaciones sociopolíticas de la nación relacionadas con el Estado de bienestar han sido decisivas para la legislación sobre la nacionalidad. Además, comprender la ciudadanía. Como dejan claros por ejemplo, los casos holandés y sueco, las concepciones republicanas clásicas de la nación, como las que se dan en Francia y Estados Unidos, pueden generar indiferencia hacia la doble nacionalidad (De la Pradelle, 2002 para el caso de Francia y Renshon, 2001 acerca de Estados Unidos). Empero, formas más explícitas de reconocimiento de la doble nacionalidad pueden encontrarse en países que no están típicamente asociados con el republicanismo clásico, como Suecia. En general, las concepciones políticamente inclusivas de la nación en las democracias liberales analizadas son factores que dependen de la trayectoria, que han cambiado con el tiempo, pero que no pueden dar marcha



atrás con facilidad. Las opciones que fluyen en la construcción de esas concepciones por lo general han tomado décadas para cristalizar.

Segundo, este hallazgo indica que otros conjuntos *de factores*, como las políticas culturalmente pluralistas, pueden desempeñar un papel. Esto significa que las concepciones de la integración nacional en el contexto de la nación con frecuencia tienen que examinarse en conjunción con los derechos políticos para los residentes permanentes y los modos prevaletentes de las políticas de inmigración, que van desde las políticas multiculturales hasta las asimilacionistas. En dos de los casos considerados –Suecia y Holanda– los debates y los conflictos en torno a la doble nacionalidad surgieron a partir de los esfuerzos por ampliar los derechos al voto de los extranjeros naturalizados, es decir, extender el derecho al voto para ciertas categorías de no ciudadanos desde el ámbito local al ámbito nacional. E incluso en Alemania los primeros esfuerzos legislativos por tratar con nacionalidades múltiples (1993) se dieron como secuela de un intento fallido de dos *Länder* alemanes en el norte por aprobar los derechos al voto local para los residentes permanentes. Este hallazgo indica que la doble nacionalidad debe interpretarse como parte de la cuestión más amplia de qué derechos políticos han de concederse a los inmigrantes y según qué secuencia. La tendencia general hacia la extensión de los derechos a los inmigrantes no ciudadanos, que puede observarse en Europa occidental y en América del Norte desde los años sesenta, ha conducido a una discusión renovada de los derechos políticos para los no ciudadanos, y la ciudadanía como un instrumento para la integración o como resultado de ésta. Además, ha abierto la pregunta de si los derechos políticos ciudadanos como el del voto en el ámbito nacional habrían de hacerse accesibles también para los extranjeros naturalizados (cfr. Aleinikoff y Klusmeyer, 2002, cap. 3).

Aun cuando todavía no se alcanza un criterio en esta cuestión, parece evidente que los derechos de los residentes permanentes se han fortalecido de manera gradual y contribuido a las discusiones en torno a la extensión de los derechos políticos para los inmigrantes. Éste es otro ejemplo de un cambio gradual acerca de la ciudadanía desde la perspectiva centrada en el Estado a una centrada en la persona; no sólo expresada simplemente en el derecho internacional, sino básicamente surgida de los principios constitucionales en las democracias liberales. Este desarrollo también es parte de discursos de políticas reales que giran en torno a políticas explícitamente multiculturales dirigidas a los inmigrantes. Tanto los derechos políticos para los extranjeros naturalizados, y así mismo la doble nacionalidad han sido concebidos como parte de políticas para las minorías en Holanda durante los años ochenta, como las políticas multiculturales en Suecia durante la segunda mitad de la década de los setenta y durante los ochenta. Mientras que las etiquetas para esas políticas pueden haber cambiado, la sustancia ha permanecido intacta.

Tercero, Holanda y Suecia aceptaron, sin embargo, la doble nacionalidad *de jure* en una época en que la retórica multicultural estaba a la baja y fue reemplazada de manera gradual por los discursos sobre la responsabilidad individual y la ciudadanía. La doble nacionalidad parece, pues, ser un sustituto para las políticas explícitas dirigidas a las minorías o para las políticas multiculturales. Ello no ha de sorprendernos porque la nacionalidad y la ciudadanía son conceptos que se afirman en los derechos individuales y no en los colectivos. Estos últimos son vistos con frecuencia en los debates públicos y académicos –correcta o incorrectamente– como los ingredientes principales de las políticas multiculturales. Los argumentos a favor de tolerar la doble ciudadanía en los debates acerca de las reformas, que enfatizaban el reconocimiento legal de los lazos sociales y simbólicos de las personas y que trascienden las fronteras, han recurrido con frecuencia a las ideas multiculturales.

El cambio de la política multicultural a la de nacionalidad y a la de ciudadanía, sugiere también que la ciudadanía ha surgido como un denominador común para la inserción política de los inmigrantes. Ello es verdad para países como Suecia y Holanda y países republicanos más clásicos como Francia y Estados Unidos. También en Alemania el borrador de una nueva ley de inmigración anticipaba la educación en civismo como uno de los instrumentos centrales para la integración de los recién llegados. En síntesis, la doble ciudadanía se ha convertido en parte de la tendencia hacia la revalorización de la membresía política plena en muchos países de inmigración y del resurgimiento del “buen ciudadano”, que en la actualidad es frecuentemente concebido de manera comunitaria.

### **Perspectiva: la doble nacionalidad y los mecanismos maestros del cambio político**

En el caso de la doble nacionalidad podemos identificar dos mecanismos que generan efectos dependientes de la trayectoria. En particular, los mecanismos de encierro y retiro de incentivos, amén de sus efectos, han tenido como consecuencia que la trayectoria de la política se vuelva “pegajosa”. Primero, el mecanismo de encierro (*lock-in*) significa que ciertas opciones se vuelven casi por completo imposibles de lograr, dadas las decisiones originales. Ejemplo de ello lo constituyen las normas como la equidad de género o la *jus soli*. La corte constitucional alemana consideró en 1974 que la doble nacionalidad era “malvada” en principio. No obstante, en términos de la equidad de género, sostuvo que la nacionalidad puede ser transferida a los hijos por el padre y la madre. La regla de *jus soli* en Estados Unidos tradicionalmente se ha interpretado como emanada de la 14a. enmienda a la Constitución. Por lo tanto, un cambio de califi-

cación en el principio requeriría que se realizara otra enmienda constitucional o una interpretación mucho más laxa de la cláusula (cfr. Aleinikoff y Klusmeyer, 2002: 12).

En su conjunto, estos dos principios han derivado en un marcado crecimiento de la doble nacionalidad en la atribución de la membresía política por matrimonio, nacimiento o formación familiar. Es difícil imaginar que tales principios se reviertan, porque en parte han sido consagrados en las constituciones nacionales y en los acuerdos internacionales. Segundo, el efecto de un retiro de los incentivos (*disincentives*) significa que las decisiones originales hacen que las opciones futuras no sean imposibles, pero sí profundamente carentes de atractivo para quienes diseñan las políticas. Por ejemplo, en tanto que los esfuerzos dirigidos a las políticas multiculturales hacia los inmigrantes tienden a revertirse, los diseñadores de la política con frecuencia no lo hacen. En Suecia han etiquetado de nuevo las políticas “multiculturales” para llamarlas “de integración” sin cambio alguno en la sustancia, o en Holanda han cambiado el enfoque de los esfuerzos de las políticas de “minorías” político-culturales hacia las políticas de “integración” socioeconómica. Además, el notable crecimiento de los derechos de los residentes permanentes en el sentido de extranjeros naturalizados ha puesto en la mesa el tema de los derechos políticos para los no ciudadanos como un medio de incorporación.

Sin embargo, los desarrollos dependientes de la trayectoria no son inmunes a la reversión. Por lo general significa que existen puntos de inflexión y alternativas en las decisiones (North, 1990: 98-99). Para iniciar, hay dos mecanismos que podrían llevar a una reversión, los choques exógenos y el aprendizaje. Primero, es fácil imaginar que factores exógenos a la ley y la política de la nacionalidad y la ciudadanía inciden en su desarrollo. Los más obvios son los conflictos armados entre los estados nacionales que forman sistemas migratorios internacionales. Aunque las comparaciones históricas requieren que se les maneje con el mayor de los cuidados posibles, resulta sugerente que durante la Primera Guerra Mundial las lealtades públicas de los inmigrantes se tornaran materia de preocupación. Las guerras más recientes entre los países de emigración e inmigración y el 11 de septiembre de 2001, han renovado los debates públicos acerca de la lealtad de los inmigrantes (Faist, 2003). Por ejemplo, la doble nacionalidad se ha discutido en Holanda como un medio de expulsar a los ciudadanos indeseables con antecedentes inmigrantes. Después de todo, aún tienen la nacionalidad de cuando menos un país (cfr. De Hart, 2003).

El segundo mecanismo –“aprendizaje”– puede observarse fácilmente. El caso holandés es particularmente instructivo a este respecto. Durante algunos años en la década de los ochenta, el derecho al voto para los extranjeros naturalizados y la doble nacionalidad fueron vistos como instrumentos para la inte-

gración general de los inmigrantes, aún más allá del ámbito político. Más tarde, sin embargo, algunos partidos declararon que centrarse en las políticas de las minorías culturales constituía un fracaso y, en esencia, el énfasis de las políticas públicas se trasladó a la integración socioeconómica en los mercados de trabajo y de vivienda. Paralelamente, durante los años noventa, las metas como la congruencia de la población residente, y las personas e instrumentos como la doble nacionalidad, se volvieron muy disputadas cuando criterios como la supuesta efectividad de las políticas de incorporación –legitimidad de los resultados– aumentaron en importancia. En este caso el aprendizaje reflejaba un creciente escepticismo hacia las políticas de las minorías, las que, entre otras cosas, implicaban derechos colectivos para los grupos inmigrantes. Irónicamente, la doble nacionalidad –el relajamiento del requisito de renuncia– sirvió como instrumento para continuar con las políticas de pluralismo cultural en el marco públicamente más aceptable de los derechos individuales.

La difusión de la doble nacionalidad como un proceso dependiente de la trayectoria con toda probabilidad puede continuar. Ello es especialmente probable bajo las circunstancias propiciatorias de la integración supranacional en las estructuras regionales de gobierno como la UE. Visto de este modo, la creciente tolerancia hacia la doble nacionalidad bien podría interpretarse como parte de una expansión centenaria de derechos para los ciudadanos y para los extranjeros naturalizados en los estados que se caracterizan por alguna forma de régimen de derecho. En el ámbito internacional ello se ve en la creciente tendencia a interpretar la nacionalidad como un derecho humano y a aplicar medidas que favorezcan la equidad de género. En el ámbito nacional, los derechos para los residentes permanentes que se aproximan a aquellos de los ciudadanos también apuntan a un énfasis creciente de los derechos individuales frente a la soberanía del Estado. Las fuerzas impulsoras que permitieron el surgimiento de los encierros deben buscarse en los conflictos de grupo (cfr. Tilly, 1996).

Estos conflictos, como en el caso de los derechos sociales, no sólo han de encontrarse en la fuerza de la clase trabajadora, sino también como contraestrategias preventivas de la élite, de las cuales el producto más conocido es el Estado de bienestar de Bismarck. Dada la ausencia de una formidable fuerza política de los inmigrantes, en prácticamente todos los países europeos de inmigración, la creciente tolerancia hacia la doble nacionalidad constituye en forma clara un esfuerzo simbólico de parte de las élites gobernantes para adaptar a los inmigrantes y ajustarse a las normas internacionales. Los conflictos y discursos políticos en torno a la doble nacionalidad se han configurado haciendo referencia a las concepciones establecidas aunque cambiantes de la nación, y la incorporación de los inmigrantes, las culturas políticas y los principios constitucionales.

En este análisis, la visión dependiente de la trayectoria se ha utilizado de manera primordial para explicar las diferencias entre países. No obstante, este concepto podría también aplicarse para describir los procesos convergentes de la tolerancia creciente que atraviesa a los estados-nación descritos. El mecanismo relevante podría llamarse proliferación democrática. Las democracias liberales tienden a enfrentar este dilema cuando se adhieren al principio de evitar lo más posible la doble nacionalidad. Debido a la importancia de los derechos individuales, las democracias liberales se ven obligadas a aceptar la doble nacionalidad con la naturalización si el otro Estado hace imposible la renuncia a la nacionalidad o impone exigencias irracionales. Además, las democracias liberales tienden a aceptar la doble nacionalidad en nombre de la equidad de género cuando la nacionalidad se adquiere por nacimiento. Además, esos estados pueden inclinarse a conceder la doble ciudadanía dentro de los sistemas de gobierno regionales como la UE.

Pero una vez que esas excepciones se han aceptado, las nuevas interpretaciones de los derechos individuales y los nuevos reclamos de otras categorías de personas, combinadas con los casos de jurisprudencia, fácilmente podrían llevar a un mayor crecimiento de las excepciones. Ello podría tener como consecuencia la proliferación de “grupos de excepción”. Mientras más excepciones, y por tanto, más los grupos que las reclamen, mayor será la probabilidad de que surgen las cuestiones de legitimación de un tratamiento diferente porque cada excepción ha de justificarse sobre bases razonables. Los problemas de justificación y los costos crecientes de los procedimientos administrativos bien pueden llevar a una tolerancia general de la doble ciudadanía en el largo plazo. Por ejemplo, en el caso bastante restrictivo de Alemania, no resulta improbable que se dé un tratamiento desigual como resultado del llamado “modelo de opción” (cfr. cuadro de la página 112) que derive en un incremento en la tolerancia. Más probablemente, la Corte Federal Constitucional habrá de decidir si esa cláusula puede sostenerse.

En una visión optimista, un resultado posible en el largo plazo es que la doble nacionalidad podría servir como un concepto de unión para las formas de membresía política supranacionales y en múltiples niveles. En una ocasión, Immanuel Kant llamó la atención hacia la alternativa de la “federación de repúblicas libres” en el nivel de los estados, para evitar los peligros gemelos de la tiranía global, por un lado, y la anarquía de los estados soberanos, por el otro (Kant, 1970). Aplicada al caso que nos ocupa, la doble nacionalidad sería una interfase entre el mundo de los estados y el de las sociedades al institucionalizar el cruce de fronteras, el traslape de lazos sociales y simbólicos entre ciudadanos y entre éstos y los estados. Vista de esta forma, la doble nacionalidad como una membresía política traslapada, no constituye una ruptura con el sistema de Westfalia de la soberanía estatal (cfr. Ruggie, 1993) –pero puede ser un mecanismo en

los sistemas posteriores al de Westfalia, como la Unión Europea, para promover la integración de las formas nacionales y supranacionales de membresía en las comunidades políticas. Indirectamente, los modos idiosincrásicos nacionales de incorporación política de los inmigrantes continuaría luego configurándose por grados variables y a la vez crecientes de tolerancia hacia la doble nacionalidad e incluso hacia la aceptación.

Empero, no queda claro, si se justifica esa perspectiva optimista. La suposición central detrás de este escenario optimista, es decir, el de un sistema de estados bastante pacíficos, es contingente históricamente, aplicable sólo a ciertas regiones del mundo y en continuo cambio. La perspectiva posnacional se ha enfocado nada más en el derecho internacional y en los discursos transnacionales, dejando de lado la mayoría de los factores “duros” del sistema internacional de estados. Buena parte del transcurso futuro de la ciudadanía que atraviesa fronteras dependerá del desarrollo de los estados nacionales y del sistema internacional de estados. En otras palabras, la integración social de los inmigrantes en el ámbito nacional depende también de las interacciones dentro del sistema de estados, un aspecto de la integración del sistema internacional (cfr. Hollifield, en este libro). Fuera del mundo de la OCDE, el carácter del Estado de ninguna manera se ha desarrollado siguiendo las líneas del exitoso modelo occidental de gobierno, el régimen legal, en entidades territorialmente limitadas, democráticas e intervencionistas. Y queda abierta la pregunta acerca de si el carácter del Estado en el mundo de la OCDE sigue por las líneas adoptadas después de la Segunda Guerra Mundial. Cuando menos, un análisis comprensivo del transcurso de la (doble) ciudadanía necesita tomar en cuenta al sistema internacional y a los estados, dentro de sistemas de migración, pasando así más allá de la preocupación miope por los grandes países de inmigración occidentales.

## Bibliografía

- ALEINIKOFF, A. y D. Klusmeyer, 2002, *Citizenship Policies for an Age of Migration*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- BAR-YAACOV, N., 1961, *Dual Nationality*, Nueva York, Praeger.
- BRUBAKER, W.R., 1992, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- , 2001, “The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States”, *Ethnic & Racial Studies*, 24 (1): 531-548.
- CHAN, J.M.M., 1991, “The Right to a Nationality as a Human Right, The Current Trend towards Recognition”, *Human Rights Law Journal*, 12 (1-2): 1-14.

- CHÁVEZ, P.L., 1997, "Creating a United States-Mexico Political Double Helix, The Mexican Government's Proposed Dual Nationality Amendment", *Stanford Journal of International Law*, 33: 119-151.
- CONSEJO DE EUROPA, 1997, *European Convention on Nationality and explanatory report*, ETS núm. 166, Estrasburgo, Council of Europe Publishing, 6 de noviembre.
- DAHRENDORF, R., 1992, "Citizenship and the Modern Social Conflict", en R. Holme y M. Elliot (eds.), *1688-1988, Time for a New Constitution*, Basings-toke, Macmillan, pp. 112-125.
- DE HART, B., 2003, *Dual Nationality in the Netherlands*, Unpublished Manuscript, University of Nijmegen, Centre of Migration Law.
- DELANTY, G., 1996, *Inventing Europe: Idea, Identity, Reality*, Houndmills, Macmillan Press.
- DE LA PRADELLE, G., 2002, "Dual Nationality and the French Citizenship Tradition", en R. Hansen y P. Weil (eds.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe*, Nueva York/Oxford, Berghahn Books, pp. 191-214.
- EASTON, D., 1967, *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, Wiley.
- FAIST, T., 2000, *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Nueva York, Oxford University Press.
- , 2001, "Social Citizenship in the European Union: Nested Membership", *Journal of Common Market Studies*, 39 (1): 39-60.
- , 2003, *The Migration-Security Nexus. International Migration and Security before and after 9/11*, Malmö University, School of International Migration and Ethnic Relations (IMER), Willy-Brandt-Working Paper Series, núm. 3/2003.
- FAIST, T., J. Gerdes y B. Rieple, 2003a, *Global Conditions Favoring Tolerance towards Multiple Citizenship*, Working Paper núm. 1, University of Applied Sciences Bremen, International Studies in Political Management (ISPM).
- , 2003b, *Concepts of Nationhood and Multiculturalism in Immigrant Integration: The Case of Germany*, Working Paper núm. 2, University of Applied Sciences Bremen, International Studies in Political Management (ISPM).
- , 2003c, *Arguments and Belief Systems on Integration and Dual Citizenship: The Case of Germany*, Working Paper núm. 3, University of Applied Sciences Bremen, International Studies in Political Management (ISPM).
- FREEMAN, G.P. y N. Ögelmann, 1998, "Homeland Citizenship Policies and the Estatus of Third Country Nationals in the European Union", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24: 769-788.
- GANS, H.J., 1992, "Second-Generation Decline: Scenarios for the Economic and Ethnic Futures of the Post-1965 American Immigrants", *Ethnic and Racial Studies* 15 (2): 173-192.

- GERDES, J., 2000, "Der doppelte Doppelpass-Transstaatlichkeit, Multikulturalismus und doppelte Staatsbürgerschaft", en T. Faist (ed.), *Transstaatliche Räume, Politik, Wirtschaft und Kultur in und zwischen Deutschland und der Türkei*, Bielefeld, transcrip., pp. 235-298.
- GROENENDIJK, K. y E. Heijs, 1999, "Einwanderung, Einwanderer und Staatsangehörigkeitsrecht in den Niederlanden von 1945 bis 1998", en U. Davy (ed.), *Politische Integration der ausländischen Wohnbevölkerung*, Baden-Baden, Nomos, pp. 105-145.
- HABERMAS, J., 1992, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt del Meno., Suhrkamp.
- HAMMAR, T., 1990, *Democracy and the Nation-State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Gower.
- HANSEN, R., 2002, "The Dog that didn't Bark: Dual Nationality in the United Kingdom", en R. Hansen y P. Weil (eds.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe*, Nueva York, Berghahn Books, pp. 179-190.
- JACOBSON, D., 1995, *Rights across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- JELLINEK, G., 1964 [1905], *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, reimpresión de la 2a. edición (1919).
- JONES-CORREA, M., 1998, *Between Two Nations, The Political Predicament of Latinos in New York City*, Ithaca, Cornell University Press.
- KANT, I., 1970 [1781], "Perpetual Peace. A Philosophical Sketch", en H. Reiss (ed.), *Kant's Political Writings*, Cambridge, MA, Cambridge University Press, pp. 93-130.
- KIMMINICH, O. y S. Hobe, 2000, *Einführung in das Völkerrecht*, 7a. ed., Tübingen, Francke.
- KYMLICKA, W., 1995, *Multicultural Citizenship, A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press.
- LIGA DE LAS NACIONES, 1930, Treaty Series, *Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws*, 12 de abril, Treaties and International Engagements Registered with the Secretariat of the League of Nations, vol. 179, núm. 4137 (1937-1938).
- MARSHALL, T.H., 1964, *Class, Citizenship and Social Development. Essays by T.H. Marshall*, Nueva York, Anchor Books.
- MARUYAMA, M., 1963, "The Second Cybernetics: Deviation-Amplifying Mutual Causal Processes", *American Scientist*, 51 (2): 164-179.
- MOTOMURA, H., 1998, "Alienage Classifications in a Nation of Immigrants: Three Models of «Permanent Residence»", en N.J. Pickus, *Immigration and Citizenship in the 21<sup>st</sup> Century*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, pp. 199-222.



- NORTH, D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OFFE, C., 1998, “«Homogeneity» and Constitutional Democracy: Coping with Identity Conflicts through Group Rights”, *The Journal of Political Philosophy*, 6 (2): 113-141.
- PIERSON, P., 2000, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, 94 (2): pp. 251-267.
- PUTNAM, R.D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- RATH, J. y K. Groenendijk, 2001, *Western Europe and Its Islam*, Leiden, Brill.
- RENSHON, S.A., 2001, *Dual Citizenship and American National Identity*, Washington, D.C., Center for Immigration Studies.
- RITTSTIEG, H., 1990, “Doppelte Staatsangehörigkeit im Völkerrecht”, *Neue Juristische Wochenschrift*, 43: 1401-1405.
- ROKKAN, S. y D.W. Urwin, 1983, *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*, Londres, Sage.
- ROUSSEAU, J. J., 1966 [1762], *Du contrat social: ou Principes du droit politique*, París, Garnier.
- RUGGIE, J.G., 1993, “Territoriality and Beyond, Problematizing Modernity in International Relations”, *International Organization*, 47 (2): 139-174.
- SMITH, A., 1979, *Nationalism in the 20<sup>th</sup> Century*, Nueva York, New York University Press.
- SOYSAL, Y.N., 1994, *The Limits of Citizenship*, Chicago, University of Chicago Press.
- SPIRO, P.J., 1997, “Dual Nationality and the Meaning of Citizenship”, *Emory Law Review*, 46: 1411-1485.
- SPÅNG, M., 2003, *Citizenship in Sweden: Reasons for Changing Citizenship Legislation*, Unpublished Manuscript, Malmö University, School of International Migration and Ethnic Relations (IMER).
- TILLY, C. (ed.), 1996, “Citizenship, Identity and Social History”, *International Review of Social History* 40 (Supplement).
- WALZER, M., 1989, “Citizenship”, en T. Ball, J. Farr y R.L. Hanson (eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 211-219.
- WEBER, M., 1972 [1922], *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5a. ed., Tübingen, J.C.B. Mohr.

