



Rainer Bauböck

¿Quiénes son los ciudadanos de Europa?

La ciudadanía de la Unión y el espacio europeo de libre circulación

Circula el rumor de que a finales de 1991, durante las negociaciones finales del tratado de Maastricht, el presidente del gobierno español Felipe González convenció a los demás jefes de gobierno para que introdujeran la ciudadanía de la Unión Europea. Según se dice, González señaló que los ambiciosos objetivos de la unión económica y monetaria no podrían venderse a los electores a menos que éstos se percibieran como ciudadanos de Europa.

En tanto que ejercicio de relaciones públicas, la ciudadanía europea ha sido un completo fracaso. No sólo los daneses rechazaron en un principio el tratado de Maastricht en referéndum, sino que franceses y neerlandeses rechazaron trece años más tarde el intento de consolidar la integración política por medio de un tratado constitucional. Parece que Felipe González se equivocó: la mayoría de ciudadanos de Europa no arden en deseos de convertirse en ciudadanos de Europa y miran con recelo cualquier demanda de trasladar sus lealtades y sus identidades políticas desde el plano nacional al supranacional. Los encargados europeos de formular políticas son bien conscientes de ello. En el tratado de Amsterdam de 1997, afirmaron que "la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional" y que "la Unión respetará las identidades nacionales de sus Estados miembros". Por lo tanto, la legislación europea no reconoce ninguna competencia comunitaria de la Unión para determinar sus propios ciudadanos. En lugar de eso, la ciudadanía de la Unión se deriva sencillamente de la ciudadanía del Estado miembro.

La ciudadanía democrática busca dotar a los ciudadanos de poder para que exijan cuentas a sus gobernantes. En este sentido, la ciudadanía de la Unión apenas satisface las aspiraciones democráticas. Su derecho más importante es el derecho a votar al Parlamento Europeo, pero dicho parlamento no es un órgano legislativo soberano. El verdadero valor de ser ciudadano de la Unión no reside en los derechos que uno tiene ante las instituciones comunitarias, sino en los derechos ante otros Estados miembros. La ciudadanía de la Unión prohíbe taxativamente a los gobiernos nacionales la discriminación de los ciudadanos de otros Estados comunitarios. Así, la consecuencia verdaderamente poderosa de la ciudadanía europea es su contribución al establecimiento de un espacio común de libre circulación en el que los ciudadanos no pierdan sus derechos cuando cruzan fronteras interiores. La decisión de doce gobiernos en el 2004 de no abrir sus mercados laborales a los nuevos Estados miembros y luego la de Austria, Alemania y Dinamarca en mayo del 2006 de mantener plenamente esas restricciones constituyen una seria violación de un principio básico de la ciudadanía europea.

La presente construcción de la ciudadanía comunitaria combina, pues, dos rasgos principales. Se deriva de la ciudadanía del Estado miembro y proporciona libre acceso a los otros Estados miembros. Los redactores de los tratados europeos no fueron conscientes de la existencia de una tensión inherente entre los dos aspectos. He aquí cuatro ejemplos.

En la década de 1990 Italia empezó a ofrecer su ciudadanía a una gran cantidad de personas de ascendencia italiana que vivían en Sudamérica sin exigirles que establecieran primero la residencia en el país. Ahora bien, muchos argentinos y brasileños que entonces descubrieron sus raíces italianas estaban más interesados en un pasaporte europeo que en la ciudadanía italiana y la utilizaron para emigrar a España, Gran Bretaña o incluso a Estados Unidos. De todos modos, Italia no es el único Estado que proporciona acceso extraterritorial a la ciudadanía de la Unión. Siete de los antiguos Estados miembros y todos los nuevos permiten a sus emigrantes transferir la ciudadanía por descendencia de generación en generación sin la exigencia de una residencia en el país de origen.

En el 2004 el Tribunal de Justicia Europeo confirmó la petición de residencia en Gran Bretaña de Man Levette Chen, una madre china. Chen había vivido en Inglaterra sin un permiso de residencia en regla. Al quedarse embarazada por segunda vez, viajó a Belfast para dar a luz, porque en ese momento la legislación de la República de Irlanda concedía de forma automática la ciudadanía a todos los nacidos en la isla, incluida Irlanda del Norte. Así, la hija de Chen se convirtió en ciudadana irlandesa y europea, y la madre obtuvo el derecho a permanecer en Inglaterra en tanto que cuidadora principal de un ciudadano de la Unión Europea. Con posterioridad, un referéndum abolió en Irlanda la ciudadanía automática por nacimiento en el territorio. El electorado se asustó ante la posibilidad de un "turismo natal" por parte de ciudadanos de terceros países.

No obstante, el actual régimen no sólo crea la posibilidad de una "compra de pasaporte europeo" en los Estados que ofrecen un acceso más fácil; también genera desigualdad y exclusión. Pensemos en el caso de una familia turca cuyos miembros se establecen en diferentes Estados europeos. Un hermano que emigra a Bélgica tiene la posibilidad de naturalizarse tras tres años de residencia. En tanto que ciudadano europeo, puede reunirse con su hermana en Austria y, nada más llegar, podrá votar allí en las elecciones locales y europeas. Su hermana, en cambio, que ha vivido todo ese tiempo en una ciudad austriaca, permanecerá excluida de la participación democrática. Tiene que esperar diez años para poder solicitar la naturalización en Austria.

La tensión entre libertad de circulación y autodeterminación nacional de la ciudadanía se pone también de manifiesto en el hecho paradójico de que la movilidad dentro de Europa puede llegar a convertirse en un obstáculo para el acceso a la ciudadanía europea. Los emigrantes que se desplazan con frecuencia entre diferentes países de la Unión quizá no tengan nunca la oportunidad de convertirse en ciudadanos comunitarios, puesto que casi todos los Estados exigen un período de residencia continuada en su territorio como condición para la naturalización.

Existen diversos modos de responder a esos problemas. Una solución radical sería invertir la relación entre la ciudadanía nacional y supranacional, de modo que la segunda determine la primera. Eso transformaría la Unión en una federación del mismo tipo que Alemania o Estados Unidos. La Unión tendría su propia ley de adquisición de la ciudadanía europea por nacimiento y

naturalización, y cualquier ciudadano comunitario que se estableciera en un país miembro se convertiría automáticamente en ciudadano de ese país con derecho a votar no sólo en las elecciones locales y europeas, sino también en las nacionales. Apenas hay apoyo político entre los ciudadanos y los gobiernos europeos para la construcción de semejante federación.

La alternativa parece ser esperar una convergencia espontánea desde abajo de las políticas de ciudadanía. Si bien se han producido muchas reformas nacionales en esa dirección a lo largo de las últimas décadas, sería bastante optimista creer que los Estados miembros están también dispuestos a reformar sus leyes para evitar cargar a otros Estados con problemas de inmigración o para asegurar cierta igualdad en las condiciones de acceso a la ciudadanía en toda Europa.

Liberalización y reacción

Examinemos las pruebas empíricas proporcionadas por un reciente estudio general sobre las reglas para la adquisición y la pérdida de la ciudadanía en los Estados de la UE-15.¹ Un cambio notable producido durante las décadas recientes es el ritmo del propio cambio. Las leyes de ciudadanía solían ser bastante estables. Raras veces estaban en los primeros puestos de las prioridades políticas y no era frecuente que se anularan al llegar a poder los partidos de la oposición. La ciudadanía también se percibía como muy relacionada con arraigadas tradiciones históricas de construcción estatal e identidad nacional. En 1992, el sociólogo estadounidense Rogers Brubaker explicó las diferentes actitudes de Alemania y Francia por sus conceptos de nación, que se basaban en la descendencia étnica o el acuerdo republicano, respectivamente. En 1999 Alemania adoptó una nueva ley que introdujo el *ius soli* y otorgaba la ciudadanía al nacer a cualquier niño nacido en territorio alemán de un progenitor con ocho años de residencia legal. Esta disposición es formalmente más inclusiva que la ley francesa, que da la ciudadanía automática al nacer sólo a los hijos de padres ya nacidos en Francia y la ciudadanía opcional en la mayoría de edad a los nacidos en Francia de padres nacidos en el extranjero.

Hoy la ciudadanía se ha desplazado en muchos países hasta el primer plano de los debates de política interior y se ha convertido en un ámbito político inestable donde es posible que un cambio en el gobierno desencadene una reforma legislativa. Tras la reforma alemana, se produjeron grandes reformas liberales en el 2000 en Bélgica, en Luxemburgo y Suecia en el 2001, en Finlandia en el 2003 y en Portugal en el 2006. Esas liberalizaciones han reforzado el *ius soli*, reducido la exigencia de residencia y otros requisitos para la naturalización o permitido a los solicitantes conservar la nacionalidad anterior.

La reforma portuguesa aprobada en febrero del 2006 es un caso particularmente interesante. Todos los Estados mediterráneos de la Unión Europea han aprobado leyes de ciudadanía bastante exclusivas hacia otros grupos recién llegados, pero generosas para los emigrantes y para aquellos inmigrantes considerados como parientes lingüísticos o étnicos. Esta actitud puede explicarse en parte por una historia de construcción nacional moldeada por emigraciones masivas. Como en los países occidentales y septentrionales de Europa que desarrollaron políticas de trabajadores invitados en las décadas de 1960 y 1970, los inmigrantes que no encajan en la concepción cultural de la identidad nacional no han sido considerados como futuros ciudadanos. Sin embargo, la nueva ley portuguesa introduce la ciudadanía automática al nacer

para la tercera generación, es decir, para los hijos cuyos padres ya han nacido en Portugal, y la adquisición mediante una simple declaración para la segunda generación si un progenitor ha residido legalmente cinco años en el país. Asimismo, crea el derecho a la naturalización para la primera generación si los solicitantes saben hablar portugués y carecen de antecedentes penales. La naturalización ya no requiere unos ingresos suficientes ni otras pruebas de integración. Por último, al reducir el requisito general de residencia a seis años, la ley lleva a cabo la abolición de un antiguo privilegio para los ciudadanos lusófonos al extenderlo a todos los inmigrantes.

Poco después de su toma de posesión, el gobierno italiano de Romano Prodi también anunció una amplia reforma de la ciudadanía italiana. Las políticas griegas de ciudadanía se encuentran entre las más restrictivas de Europa y no parece probable que vayan a cambiar. Está por ver si el gobierno español, que ha fomentado una legislación integradora para los inmigrantes en otras áreas, acabará por seguir los ejemplos portugués e italiano.

En los países de "inmigración vieja" de Europa occidental, septentrional y central, los períodos de espera para la naturalización varían entre los tres y cuatro años de Bélgica e Irlanda y los diez años de Austria. La tendencia a la tolerancia de la doble nacionalidad no deja de tener excepciones y revocaciones. Cinco Estados (Austria, Dinamarca, Alemania, Países Bajos y Luxemburgo) siguen exigiendo en las naturalizaciones la renuncia a la nacionalidad anterior, aunque existen muchas excepciones en Alemania y los Países Bajos, y Luxemburgo está considerando abolir esa condición. En Alemania, la coalición rojiverde fracasó en 1999 en su intento de incluir la doble ciudadanía en su reforma de la naturalización. Alemania posee ahora un régimen peculiar, y probablemente insostenible, con tres categorías diferentes. Quienes han heredado la doble ciudadanía de padres de diferente nacionalidad pueden conservarla para siempre. Quienes la han adquirido por nacer en Alemania de padres extranjeros tienen hasta los 23 años para elegir entre una de ellas. Y quienes desean naturalizarse puede conservar su ciudadanía anterior sólo si el Estado de origen rechaza cederla o hace difícil la renuncia, lo que tiene el efecto perverso de recompensar las políticas de ciudadanía intolerantes, en especial en los países árabes de origen.

La tendencia liberal más pronunciada se refiere a la introducción del *ius soli*. Tradicionalmente, casi todas las leyes de ciudadanía en Europa continental se han basado de modo exclusivo en el *ius sanguinis*, es decir, en la ciudadanía heredada de los padres. En los países de inmigración, un régimen puro de *ius sanguinis* significa que las segundas y terceras generaciones de inmigrantes crecerán como ciudadanos extranjeros en su país de nacimiento y que pueden incluso ser deportados al país de origen de sus progenitores. En la actualidad, la mayoría de los países de la UE-15 combina el *ius sanguinis* con derechos condicionales derivados del nacimiento en el territorio. A diferencia de la legislación irlandesa anterior al 2005, el *ius soli* no es incondicional en ninguna parte. Por lo habitual, un progenitor tiene que haber sido residente legal durante cierto tiempo o debe haber nacido en el país. En algunos casos, la ciudadanía adquirida mediante *ius soli* no puede reclamarse al nacer, sino un tiempo después.

Una cuestión interesante es si el *ius soli* es el principio más adecuado para los países de inmigración. Por un lado, el nacimiento en un territorio particular puede ser resultado de un accidente biográfico o, como en el caso Chen, de una elección estratégica que no refleja un auténtico vínculo con el país en cuestión. Por otro, el *ius soli* no incluye la llamada "generación 1,5", es decir, los hijos

nacidos en el extranjero que emigran junto con sus padres o que los siguen a una edad temprana. ¿No debería complementarse el *ius soli* y el *ius sanguinis* con un derecho a la ciudadanía en la propia patria, que es el país en el que una persona ha crecido? Un buen ejemplo es Suecia, donde los padres de hijos menores que han vivido en el país durante cinco años sólo tienen que comunicar a las autoridades si quieren que sus hijos se conviertan en ciudadanos suecos.

Desviándose de la tendencia del pasado hacia la liberalización, encontramos a una serie de países, como Austria, Dinamarca y Grecia, donde unas leyes de ciudadanía muy restrictivas se han conservado o se han endurecido aún más a pesar del creciente número de inmigrantes establecidos. Los Países Bajos constituyen el ejemplo más espectacular de un giro con respecto a una política de naturalización que había sido liberal. Estas tendencias divergentes de liberalización y restricción en Europa tienen poca relación con el tamaño y la composición de la población de inmigrantes y mucho que ver con los sistemas de los partidos políticos y la repercusión de la agitación populista antiinmigratoria en la política en general.

De especial interés resulta una nueva tendencia para añadir pruebas de ciudadanía al ya generalizado requisito de aprender la lengua dominante. Semejantes pruebas se han introducido de forma reciente en Austria, Dinamarca, Alemania, Grecia, Países Bajos, y Reino Unido. Incluyen preguntas sobre la historia, la constitución y la cultura del país. Existe el peligro de que unas pruebas difíciles hagan que los inmigrantes sin estudios secundarios o universitarios tengan aún más complicado convertirse en ciudadanos. Si bien no cabe duda de la utilidad de las habilidades lingüísticas para la integración social y política, en absoluto no puede decirse lo mismo de las extravagantes preguntas que a menudo se incluyen en las pruebas de ciudadanía.

Este nuevo enfoque a la naturalización no señala necesariamente un regreso a la excluyente concepción étnica de la ciudadanía; indica más bien un cambio en las filosofías públicas de integración. Los gobiernos de países con comunidad inmigrantes establecidas se inquietan acerca de los "enclaves étnicos" (Gran Bretaña), el "comunitarismo" (Francia) o las "sociedades paralelas" (Alemania). Y esas inquietudes se asocian hoy con fuerza a los inmigrantes de origen musulmán. Los peligros percibidos van desde el desempleo estructural y la pobreza urbana segregada, pasando por los choques de valores culturales, hasta los disturbios urbanos y la violencia terrorista. Las nuevas políticas de naturalización subrayan la integración como condición previa para el acceso a la ciudadanía y definen la integración como un logro y un esfuerzo individual más que como una situación estructural de igualdad de derechos y oportunidades. La ciudadanía ya no está adscrita a un origen o una identidad étnica, pero tampoco es aceptada como un derecho individual y un instrumento para integrar sociedades de origen heterogéneo. En vez de eso, la ciudadanía se convierte en una recompensa para quienes no plantean una amenaza para la sociedad en general, porque tienen unos ingresos suficientes, pueden comunicarse en la lengua dominante, se identifican con la historia de la sociedad que los alberga y suscriben sus valores públicos. La pregunta que sigue sin responder es por qué la negativa de la ciudadanía a los emigrantes a largo plazo que no cumplen con esos criterios va a disminuir las presuntas amenazas. ¿No es probable que la frustración y la alienación se refuercen cuando un grupo socialmente marginado permanece excluido de la participación y representación política?

Sin embargo, estas cuestiones acerca de la correcta interpretación de la integración resultan inevitablemente apartadas cuando el acceso a la ciudadanía se define como un asunto de seguridad estatal, algo similar a la actual "securización" del asilo y la emigración ilegal. En la lucha contra el terrorismo globalizado, los gobiernos consideran hoy cómo privar de su ciudadanía a los sospechosos con el fin de poder deportarlos. La doble ciudadanía había sido una gran ventaja para los emigrantes que mantenían fuertes vínculos con los países de origen y llegada. Ahora puede convertirse en una trampa para algunos de ellos. En caso de revocarse su ciudadanía en el país de residencia, el país de la segunda ciudadanía estará obligado a aceptarlos.

Conflictos de la ciudadanía en los nuevos Estados miembros

El panorama de la ciudadanía es muy diferente en los nuevos Estados miembros que ingresaron en mayo del 2004. En contraste con casi todos los países de la UE-15, ninguno de los nuevos ha existido de forma continuada en sus actuales límites desde principios del siglo XX. Hungría y Polonia experimentaron espectaculares cambios de sus fronteras tras la Primera y la Segunda Guerra Mundial respectivamente, Chipre y Malta obtuvieron la independencia en la década de 1960, los tres Estados bálticos se restauraron tras el fin de la anexión por parte de la Unión Soviética en 1991, y Eslovenia, la República Checa y Eslovaquia se establecieron como nuevos Estados independientes cuando se desintegraron las federaciones socialistas en 1991 y 1992.

Esos cambios espectaculares de la continuidad estatal han planteado un problema que, en gran medida, es desconocido o se ha olvidado en los países más antiguos: ¿quién debe ser incluido o excluido cuando se determina la población inicial de ciudadanos del país? En Lituania y Estonia, la restauración de la ciudadanía a partir de 1940 significó que una gran cantidad de rusos establecidos en el país durante la anexión soviética se convirtieron de pronto en apátridas y tuvieron que solicitar la naturalización en unas condiciones en las que resultaba muy difícil adquirir la ciudadanía. De modo similar, en Eslovenia, los obstáculos burocráticos a la adquisición de ciudadanía por parte de personas originarias de otras repúblicas yugoslavas crearon al menos 18.000 "borrados", que se transfirieron del registro de residentes permanentes al de extranjeros.

Otro problema específico en los nuevos Estados miembros son las relaciones transfronterizas entre Estados-pariente y poblaciones externas que son consideradas como parte de una nación cultural más amplia. Las más de las veces, esas minorías externas ha aparecido porque las fronteras se han movido sobre las personas y no porque las personas se hayan movido sobre las fronteras. Los llamamientos para la protección externa de minorías por parte de Estados-parientes han reforzado los miedos históricos en los países en los que viven esas minorías. Desde el 2001, Hungría, Eslovenia y Eslovaquia han introducido las llamadas leyes de estatus, que crean un estatus de cuasi ciudadanía para las minorías externas que son consideradas como pertenecientes a una nación cultural más amplia. En diciembre del 2004, fue derrotado a causa de la baja participación un referéndum sobre la introducción de una doble ciudadanía a la que habrían podido optar hasta tres millones de húngaros étnicos de Rumanía, Eslovaquia y Serbia. De haber salido adelante, la iniciativa no sólo había exacerbado las tensiones internacionales, sino que también habría conducido a unos derechos de voto externos y a una mayoría permanente para los partidos nacionalistas en las elecciones húngaras.

La necesidad de unos parámetros europeos comunes

Lo que podemos aprender de este breve análisis es que las políticas de la ciudadanía en la Unión Europea son cada vez más impugnadas en la política interior y pueden convertirse en una fuente de conflictos entre Estados miembros. La convergencia espontánea hacia normas liberales ha dejado de ser una expectativa verosímil. Catorce años después de la creación formal de una ciudadanía de la Unión Europea es hora ya de que los encargados de formular políticas tomen la iniciativa de introducir unos parámetros europeos comunes en el ámbito de las leyes de ciudadanía de los Estados miembros. No hace falta imponer una única ley europea de ciudadanía. El proceso podría empezar como método abierto de coordinación y podría resultar en una competencia por parte de la legislación de la Unión Europea para regular esos aspectos de la legislación nacional que violan los principios de la solidaridad europea o que constituyen una discriminación y exclusión arbitraria de ciudadanos de terceros países. Tomarse la ciudadanía europea en serio pide cierta interpretación compartida acerca de quiénes tienen que ser los futuros ciudadanos de Europa.

¹ Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk y Harald Waldrauch (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*, 2 volúmenes, Amsterdam University Press, septiembre 2006. Datos y análisis adicionales disponibles en: www.imiscoe.org/natac.

Published 2006–12–23

Original in English

First published in *Vanguardia Dossier* 22, January–March 2007 (Spanish version)

© Rainer Bauböck

© Eurozine