

NOTAS

LA NACIONALIDAD COMO VÍA DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EXTRANJEROS

Por JUAN RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ

SUMARIO

I. DEL NACIONAL A LA NACIONALIDAD: EL NACIMIENTO DE UN CONCEPTO POSTREVOLUCIONARIO.—II. APROXIMACIÓN A LA NACIONALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.—III. A VUELTAS CON LA NATURALEZA DEL VÍNCULO DE NACIONALIDAD.—IV. LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA NACIONALIDAD CON ESPECIAL REFERENCIA AL PAPEL INTEGRADOR DE LA BINACIONALIDAD.—V. LA INSUFICIENCIA DE UNA PANACEA.—VI. CONSIDERACIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN.

Afirmaba muy recientemente E. STOIBER, que otorgar facilidades para la nacionalización de los nacidos en Alemania y ampliar los supuestos de doble nacionalidad comporta un peligro mayor que el que constituyó en los años setenta el grupo terrorista de Baader.

No hace falta decir mucho más para constatar que en Alemania, como ocurre en casi toda Europa, el debate político en torno a la nacionalidad continúa impregnado de vehementes y apocalípticos argumentos que nos corresponde compensar con sosegadas reflexiones sobre un problema complejo y evidentemente irresuelto.

Cualquier examen general del derecho de nacionalidad en los Estados de la Unión Europea muestra, a primera vista, las profundas transformaciones y el carácter dinámico de esta área del Derecho. No cabe duda que, en los últimos diez años, Alemania, Francia, Bélgica, Holanda o la propia España han repensado sus políticas de nacionalidad. Se ha producido, en muchos Estados europeos, una situación de inseguridad, casi de zozobra, en materia de nacionalidad. Sin duda, a ello ha contribuido la inmigración extranjera a la que, en buena medida, se ha respondido tradicionalmente con políticas de nacionalidad.

El derecho de nacionalidad como instrumento de integración de los inmigrantes extranjeros constituye un permanente ámbito de debate (1). Las políticas de nacionalidad no son indudablemente la panacea de toda la problemática de la inmigración. Sería ilusorio y peligroso pensar en la nacionalidad como la única vía de integración de los inmigrantes extranjeros (2). Pero, evidentemente, conforma uno de los cauces vertebrales en la solución jurídica de los problemas de inmigración.

Ahora bien, pueden caber pocas dudas de que la nacionalidad debe ser concebida como uno de sus instrumentos, de modo que una hipotética política severa y restrictiva en materia de inmigración no es incompatible con la más progresista posición en materia de integración de los inmigrantes extranjeros residentes en el Estado. En este sentido, este trabajo pretende al menos proponer como objeto de reflexión algunas consideraciones que considero trascendentes desde una aproximación constitucional a las políticas de la nacionalidad como instrumentos de integración. Quisiera destacar, desde un principio, algunas de estas preocupaciones:

1.^a La nacionalidad es un concepto de Derecho Público, y, aun antes, de Derecho Constitucional;

2.^a Las políticas de nacionalidad juegan un papel positivo y trascendente en el proceso de integración de los inmigrantes extranjeros;

3.^a Identidad nacional e integración de los extranjeros no son conceptos antinómicos (3);

4.^a La doble nacionalidad, tan denostada históricamente, constituye una interesante vía de integración de los inmigrantes extranjeros.

5.^a Nación y derecho de la nacionalidad son dos nociones distintas, una social y política, la otra instrumental y jurídica. Me parece fundamental conectar la dimensión política y la técnica jurídica.

6.^a En la Unión Europea, se ha producido una quiebra parcial de los conceptos de nacionalidad y ciudadanía tal y como habían sido entendidos en los últimos siglos (4).

(1) Véase J. COSTA LASCOUX: «De l'immigré au citoyen», en *La documentation française*, núm. 2, 1990, págs. 9 a 12 y C. E. DE SAINT-GERMAIN: «Assimilation et exclusion...», en *Philosophie politique*, 3/1993.

(2) Véase el informe CREDOC: *Les naturalisés: pluralité du processus d'insertion dans la société française*, París, 1979, para un análisis en torno a las políticas de naturalización y sus consecuencias. Entre la doctrina, J. COSTA LASCOUX: «Intégration et nationalité», en *La citoyenneté*, Ed. Fondation Diderot, 1988.

(3) Véase M. MARCEAU LONG: «Rapport de la Commission de la nationalité», en *La documentation française*, 1988, págs. 82 y ss.

(4) La directiva 94/80, de 19 de diciembre de 1994 del Consejo afirma que la aplicación del apartado 1 del artículo 8 del TUE pretende, fundamentalmente, suprimir la condición de nacionalidad que se exige actualmente en la mayoría de los Estados de la Unión Europea para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo. Es, pues, uno de sus objetivos fundamentales la disociación de la condición de nacionalidad y ciudadanía.

I. DEL NACIONAL A LA NACIONALIDAD: EL NACIMIENTO DE UN CONCEPTO POSTREVOLUCIONARIO

Probablemente, los antecedentes mediatos de la nacionalidad se encuentren en la relación feudal bilateral, señor a vasallo, o unilateral, de individuo a territorio de la villa (5). Posteriormente, a lo largo del Antiguo Régimen, se desarrolla una distinción a propósito del estado de las personas entre «reinicolos y aubains» (6). La distinción jurídica entre nacionales y extranjeros en el Antiguo Régimen nace sobre todo del interés económico de la imposición especial a los extranjeros y del derecho en algunos Estados de heredar del extranjero (7). Se superponen, y casi se confunden, el *ius soli* medieval, el romano *ius sanguinis* y la domiciliación.

La Revolución Francesa aporta un contenido político a la noción de nacional (8), es decir, conformando la ciudadanía a partir del nacional (9). Esta fusión de ambos conceptos se ha mantenido en los Estados modernos en un vínculo si cabe hoy más intenso (10) entre ciudadanía y nacionalidad (11), puesto que han desaparecido exclusiones históricas a la ciudadanía de los nacionales. Así, la nacionalidad aparece ampliamente regulada en el constitucionalismo liberal (12) que establece la soberanía de la Nación y previamente deslinda el carácter nacional.

La nacionalidad es, pues, un concepto de origen francés y postrevolucionario. Esta noción se desarrolla con posterioridad a la de ciudadanía, que es la que originariamente desarrolla el primer constitucionalismo (13), manteniendo su constitucionalización a lo largo de la historia constitucional española. Así, todas las Constituciones españolas históricas concedieron un trato específico a la nacionalidad, proclamando en su frontispicio quiénes eran españoles, a la vez que se fijaban los criterios aplicables a la adquisición, conservación y pérdida de la nacionalidad. Estos criterios constitucionales eran luego reproducidos en el Código civil.

(5) M. VANEL: «La notion de nationalité: évolution historique en droit interne et en droit colonial comparé», en *Revue Critique de Droit International Privé*, núm. 3, 1951, págs. 3 y ss.

(6) F. TERRÉ: «Réflexions sur la notion de nationalité», en *Revue Critique de Droit International Privé*, núm. 2, 1975, pág. 200.

(7) M. VANEL: *Histoire de la nationalité française d'origine*, París, 1977, págs. 88 y ss.

(8) No confundir «nacional» con «nacionalidad», que es un concepto posterior y postrevolucionario.

(9) En la concepción de Rousseau y en la propiamente revolucionaria de Siéyès la ciudadanía está ligada a una relación estatal que conduce inevitablemente en la postrevolución a una ciudadanía nacional.

(10) Más intenso en tanto en cuanto sabemos que en España hubo en el siglo XIX grupos de nacionales (africanos) constitucionalmente excluidos de la ciudadanía.

(11) J. LECA: «Questions sur la citoyenneté», en *Projet*, núm. 171-172, 1983. LECA afirma que la nacionalidad es una condición necesaria aunque no suficiente para el ejercicio de la ciudadanía.

(12) Artículo 5 de la Constitución de 1812; artículo 1 de la Constitución de 1847; artículo 1 de la Constitución de 1845; artículo 1 de la Constitución de 1869; artículo 1 de la Constitución de 1876 y artículo 23.24 de la Constitución de 1931.

(13) No olvidemos cómo la Constitución de Cádiz de 1812 excluía de la ciudadanía a los españoles de raza negra de África.

II. APROXIMACIÓN A LA NACIONALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Frente a la tradición histórica, la Constitución española de 1978 configura la nacionalidad, en el artículo 11, bajo la vacía expresión de que la nacionalidad española se adquiere de acuerdo con lo establecido por la ley (14).

A) *Las fuentes del status de nacionalidad en España*

El capítulo primero del título primero de la CE conforma los principios constitucionales básicos en materia de nacionalidad y extranjería. Aunque la regulación de la nacionalidad es competencia del Estado, no se debe olvidar que concurre la normativa internacional sobre esta materia (15), puesto que el artículo 11 CE debe ser interpretado a la luz de la normativa internacional suscrita por España en aplicación de los principios del Derecho Internacional (16) a través del juego del artículo 10.2 CE, puesto que en sentido estricto el derecho de la nacionalidad no es un derecho fundamental sino un presupuesto para el disfrute pleno de las garantías y libertades que consagra el capítulo segundo.

B) *Algunas consideraciones en torno al artículo 11 de la Constitución española*

Afirmaba que la Constitución española no define la «nacionalidad española». Así, en su redacción definitiva, la nacionalidad quedó desconstitucionalizada por remisión a la ley (17). Esta regulación, la explicó algún sector de la doctrina como expresión de la necesidad de dejar al margen de la rigidez constitucional un tema vinculado a materias tan distintas como el Código civil, Código penal y Tratados internacionales (18).

En la gestación de la Constitución, el término «nacionalidad española» encontró la dificultad de otros términos paralelos como el de «nacionalidades» (19). El artículo 11 de la CE contiene una cláusula general y dos cláusulas limitativas:

(14) Conforme al artículo 149.1.2 de la Constitución española de 1978, el Estado tiene competencias exclusivas en materia de nacionalidad.

(15) El artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama que «toda persona tiene derecho a una nacionalidad»; y que «a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad». El artículo 24.3 PIDCP dice que «todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad».

(16) Para un desarrollo de esta cuestión, véase J. DE BURLET: «De l'importance d'un droit international coutumier de la nationalité», en *Revue Critique de Droit International Privé*, núm. 2, 1978, págs. 305 a 327.

(17) Artículo 11.1 CE: «La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley».

(18) Ver J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: *El régimen constitucional español*, tomo I, Labor Universitaria, Barcelona, 1983, pág. 137.

(19) Lo que produjo un debate que enfrentó a las minorías vasca, catalana y comunista, de un lado, y a UCD, PSOE y AP, de otro.

a) La cláusula general, novedosa en nuestro constitucionalismo histórico, supone una remisión a la ley de la regulación de la adquisición, conservación y pérdida de la nacionalidad.

b) Por otro lado, el artículo 11.2 de la Constitución española declara que ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad. Supone una regla limitativa para el legislador.

c) La constitucionalización de los tratados de doble nacionalidad supone un hito de progresividad al aceptar, frente a la corriente de los tratados internacionales sobre reducción de los casos de binacionalidad (20), la trascendencia de la constitucionalización de la doble nacionalidad, aunque sólo sea limitada a los Estados de particular vinculación con España y constituye, como analizaré en un próximo apartado, un trascendental instrumento para la integración de extranjeros en España. La propia formulación abierta del artículo 11.3 de la Constitución española permite pro futuro las más progresivas interpretaciones, aunque en la actualidad, como es sabido, la legislación la haya convertido en un *numerus clausus*.

III. A VUELTAS CON LA NATURALEZA DEL VÍNCULO DE NACIONALIDAD

La naturaleza jurídica del vínculo de nacionalidad presenta los siguientes caracteres originales:

a) Se trata de un vínculo de naturaleza no contractual (21). En la perspectiva jurídica, sólo cabe hablar de vínculo legal.

b) El vínculo de la nacionalidad es de Derecho Público (22), pues es fijado discrecionalmente en relación a las necesidades del propio Estado (23).

c) El vínculo de nacionalidad pertenece al derecho interno, pues las necesidades internacionales no son tenidas en consideración sino en la medida que son compatibles con las necesidades internas (Convención La Haya 1930 relativa a los conflictos de leyes en materia de nacionalidad).

(20) Véase por ejemplo el *Convenio sobre reducción de los casos de pluralidad de nacionalidades* firmado en Estrasburgo el 6 de mayo de 1963.

(21) Véase A. WEISS: *Manual de Derecho Internacional Privado*, Ed. Sirey, edición francesa en español, París, 1911, y A. FINKIELKRAUT en la Audición pública de 16 de octubre de 1987 de la Comisión nacional francesa de la nacionalidad, Ed. La Documentation française, París, 1988, pág. 228. En este sentido, no se debe olvidar, aunque haya quedado herética, la brillante teoría desarrollada por Weiss de la nacionalidad-contrato como vínculo sinalagmático entre el individuo y cada uno de los miembros que la componen en la que la atribución de nacimiento se realiza por la imposibilidad del individuo de expresar su voluntad. Es pues una nacionalidad abierta y voluntaria.

(22) De gran interés es el artículo de BARRAULT: «Dans quelle mesure la nationalité est-elle une matière de droit public?», en *Revue critique de droit international privé*, 1921, pág. 147.

(23) Es así también en relación a las decisiones jurisprudenciales. Véase la nota de H. BATIFFOL en *Revue critique de droit international privé*, 1954, pág. 349.

Me parece necesario, hoy más que nunca, después que algún sector de la doctrina española (*infra* B) haya afirmado que la nacionalidad es un concepto de Derecho Internacional Privado, recuperar un debate nunca del todo cerrado (24) en torno al concepto y elementos constitutivos de la nacionalidad.

Paradójicamente, esta «privatización» reaparece en el constitucionalismo español, en el francés tiene alguna tradición, cuando entiendo que se debe tener por asentada la idea que la nacionalidad es, en origen, una noción de Derecho Constitucional. La nacionalidad es un concepto de derecho interno porque se constituye en forma de lazo jurídico-político. Su privatización es, sobre todo, consecuencia de su efecto en el ámbito civil nacional e internacional y sólo en este sentido es un problema de Derecho Internacional Privado. La nacionalidad es, pues, un instituto de Derecho Público interno que se proyecta a la esfera privada internacional y no al contrario (véase *infra* A).

A) La doctrina internacionalista ha definido la nacionalidad como lazo político entre el Estado y un individuo al que se confiere la calidad de miembro de la población constitutiva del Estado (25).

Según la Corte Internacional de Justicia (26), la nacionalidad es un lazo jurídico basado en un hecho social de unión, una solidaridad efectiva de existencia, de intereses, de sentimientos, junto a una reciprocidad de derechos y deberes (27) que distingue el aspecto técnico del concepto de nacionalidad del que denomina realista (28).

En otro orden de cosas, hay que decir que la perspectiva de Derecho Internacional admite la suficiencia del reconocimiento del Estado para reconocer una nacionalidad aunque el gobierno de ese Estado no sea reconocido (29).

B) La noción de nacionalidad posee distintas acepciones (30) entre las que me interesan especialmente, más allá de la sociológica, la jurídico-política y la ciudadanía-metanacional europea.

(24) O. BEAUD: «Le droit de vote des étrangers: l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit de suffrage», en *Revue française de droit administratif*, núm. 8, 199., págs. 409 a 424, afirma que el derecho de la nacionalidad está definido esencialmente por el Derecho Privado y que, cuando se emplea en el ámbito público, opera una publicación del derecho de nacionalidad, o bien, privatización del Derecho Político.

(25) H. BATIFFOL y P. LAGARDE: *Droit international privé*, tomo I, 6.ª ed., París, 1974, pág. 66.

(26) Arrêt Nottebohm de 6 de abril de 1955.

(27) M. MARCEAU LONG y otros: *Rapport de la Commission de la nationalité*, *op. cit.*

(28) F. TERRÉ: *op. cit.*, págs. 197 a 214.

(29) El no reconocimiento del gobierno español durante la década de 1940 no impedía el reconocimiento de la nacionalidad. En Francia, el gobierno provisional de la LIBERACIÓN (1944) no estaba reconocido.

(30) J.M. ESPINAR VICENTE: *La nacionalidad y la extranjería en el sistema jurídico español*, Ed. Civitas, Madrid, 1994, pág. 33. Las resume a cuatro acepciones de la nacionalidad en el sistema jurídico:

1.ª Aceptación sociológica.

2.ª Jurídico-política.

3.ª Referida a un *status* civil y político que Espinar Vicente califica de embrionario y que supera la dialéctica tradicional de nacionalidad-extranjería y que no es otro que la ciudadanía de la Unión Europea.

Entiendo que la nacionalidad es un concepto de Derecho Constitucional. Así, no puedo compartir la posición que afirma que «la nacionalidad es un concepto de Derecho Internacional Privado que se utiliza también por el Derecho Internacional Público definiendo la condición que tienen quienes integran la comunidad nacional organizada en forma de Estado» (31). La nacionalidad es, a mi entender, fundamentalmente un *status* personal cuya adquisición y pérdida están regladas esencialmente por el derecho público estatal. La nacionalidad tiene un carácter político y constitucional antes que privado. Es sencillamente el interés del Estado el que constitucionaliza la nacionalidad en su caso.

Desde otra perspectiva, la nacionalidad también se puede definir como la cualidad de una persona, en razón de los vínculos jurídicos y políticos que la unen a un Estado donde ésta es uno de los elementos constitutivos. Se debe presentar esta doble influencia, es decir distinguir en el estado de las personas el *status civitatis* y el *status familiae*. El término nacionalidad no es un término científico simple, unívoco e inequívoco y ni siquiera unidisciplinar. La historia de la nacionalidad se ha desarrollado, como bien ha afirmado Terré, bajo el signo del «dualismo acumulado»: aspecto técnico y realista, lazo unilateral y bilateral, concepción horizontal o vertical, elemento personal o territorial cara externa o interna (32). Además, en una aproximación semántica, este término expresa en el lenguaje ordinario «la condición de nacional», lo que directamente introduce la noción de Nación con toda la complejidad que esto supone.

Para los civilistas, la nacionalidad es la condición o cualidad de las personas que componen una comunidad nacional (33). Parten, pues, de la existencia de una realidad llamada «Nación» de la que proviene directamente la nacionalidad cuya adquisición y pérdida se conciben como síntomas de su pertenencia y como emanación de un *status* jurídico más básico de la persona que existe entre todos los miembros del *corpus politicus*. Sin embargo esta conclusión entiendo que no es exacta, puesto que en su acepción jurídica no puede casar con una ajurídica como «Nación».

Frente a este concepto, en 1915, Durkheim escribe que, bajo el concepto de nacionalidad, se esconde un grupo humano cuyos miembros por razones étnicas o simplemente históricas quieren ver la sujeción a las mismas leyes en un mismo Estado. Se creaba indudablemente así un concepto dinámico y relativo de naciona-

4.º Por último hace referencia el concepto de nacionalidad a «un estado civil (Instrucción de 16 de mayo de 1983 de la DGRN) y como tal, un complejo de derechos y deberes».

(31) Véase E. ARNALDO ALCUBILLA: *El derecho de sufragio de los emigrantes: el artículo 68.5 de la Constitución*, tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1995, pág. 46. Este autor, en su interesante obra *El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español*, editado por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pág. 46, acoge una concepción más integradora.

(32) F. TERRÉ: *op. cit.*, pág. 214.

(33) Véase F. DE CASTRO: «Los estudios históricos sobre la nacionalidad», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. VIII, 1955, pág. 217.

lidad. Una década después, M. Hauriou (34) articula un concepto sociológico de nacionalidad, entendido como mentalidad, es decir, una forma de pensar y sentir que se traduce cultural y científicamente, frente a un concepto jurídico que se define por la pertenencia jurídica a la población constitutiva de un Estado. La importancia del factor histórico y de la voluntad como apunta Vergnaud (35) frente a la nacionalidad entendida como concepto sociológico que une a una persona a la comunidad nacional, la nacionalidad-estatalidad como concepto jurídico, constituye un vínculo entre una persona y el Estado al que se halla sometido, como componente de su población.

Así, en consonancia con lo anterior, creo que se puede sostener un concepto que abandona a la Nación, como núcleo de la nacionalidad para dar preponderancia a la conveniencia individual y social en los lazos que se establecen entre el Estado y el individuo, reducibles o aumentables *ad libitum*. En este sentido, la nacionalidad se debe entender, en su acepción jurídico-pública, como estatalidad, de forma que lo propio es definir la «nacionalidad-estatalidad» (*) como la cualidad de ser miembro de una comunidad estatal, es decir, organizada en Estado-Nación (36).

IV. LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA NACIONALIDAD CON ESPECIAL REFERENCIA AL PAPEL INTEGRADOR DE LA BINACIONALIDAD

Los elementos constitutivos de la nacionalidad conforman una de las más interesantes paradojas contemporáneas en torno a la nacionalidad y los conflictos de nacionalidades. En particular, merece especial interés la binacionalidad, a la que considero una interesante vía de integración de los inmigrantes extranjeros y que, sin embargo, ha sido enérgicamente combatida.

(34) M. HAURIOU: *Précis élémental de droit constitutionnel*, Paris, 1930, pág. 89.

Concepto sociológico de nacionalidad: Hauriou ha afirmado que una nacionalidad es una mentalidad. Es decir, una forma de pensar, de sentir que se traduce cultural y científicamente.

Concepto jurídico de nacionalidad: En derecho, nacionalidad es la presencia jurídica de una persona a la población constitutiva de un Estado.

(35) I. VERGNAUD: *L'idée de la nationalité et de la libre-disposition des peuples dans ses rapports avec l'idée de l'Etat*. Ed. Domat-Montchrestien, Paris, 1995.

(36) La «Nacionalidad-Estatalidad» se construye desde las últimas décadas del siglo XVII como presupuesto constitutivo de la esfera personal del Estado con una rotunda traducción constitucional. No se olvide la Constitución francesa de 1791 y en la Constitución española de 1812 (Tit.I «De la Nación española y de los españoles»).

(*) El estatuto de estatalidad ofrece al menos dos dimensiones:

1.ª Relativa al Derecho Público, se concreta en el acceso a los cargos y funciones públicas y a la participación política se suele denominar *status* de ciudadanía;

2.ª Relativa a la esfera general-personal que abarca un ámbito más amplio de estatalidad.

Así, la nacionalidad conforma un vínculo que une dos sujetos constitutivos, Estado e individuo, que finalmente se resume en tres relaciones:

- a) El Estado que otorga la nacionalidad;
- b) El individuo que recibe la nacionalidad;
- c) El vínculo entre individuo y Estado.

a) *El Estado que otorga la nacionalidad*

La comprensión de la noción de «Estado donante» de nacionalidad requiere de alguna precisión. Sólo puede «dar la nacionalidad» un Estado en el sentido jurídico-público de la palabra (37). En este punto, me parece inexcusable hacer referencia a H. Kelsen (38) cuando observa que la nacionalidad es un *status* personal cuya adquisición y pérdida están regladas por el derecho estatal y no por el Derecho Internacional. No debe olvidarse, al propio tiempo, que es el ordenamiento estatal el que genera también, a partir de la categoría de nacionalidad, derechos y deberes aunque, como es sabido, la condición de nacionalidad no es sólo un conjunto de derechos y deberes sino «una posición jurídica global» (39) en la que concurren algunas características destacables que refuerzan la tesis de la estatalidad y que sinópticamente se pueden concretar en:

1. *La nacionalidad no la concede una Nación; una paradoja del derecho contemporáneo*

La nacionalidad es conferida por un Estado y no por una Nación. Es por ésta, entre otras razones, que parece más riguroso utilizar el concepto de «estatalidad» frente al de nacionalidad.

2. *La unidad de la estatalidad-nacionalidad como ficción histórica*

Uno de los principios fundamentales que han dominado la nacionalidad en el curso de la historia es su unidad (40). Sin embargo, nacionalidad y ciudadanía han estado en divergencia desde el siglo XIX en España (41).

(37) El Estado como persona internacional conlleva «soberanía interna» y se excluyen a los Estados federados, cantones, CC.AA., etc. Persona moral reconocida por los otros Estados y con aptitud para representar ante estos últimos los intereses de sus nacionales.

(38) Véase H. KELSEN: *Teoría general del Derecho y del Estado*, Labor, Barcelona, 1934.

(39) L. PALADIN: *Diritto costituzionale*, Padua, 1991, pág. 108.

(40) Durante el siglo XIX, se hace diferencias entre los nacionales de la metrópolis y los coloniales. Se puede hacer en el caso francés la distinción entre nacionales y «ressortissants», es decir extranjeros sometidos de alguna forma a soberanía francesa y cubiertos por protección diplomática, como es el caso, por ejemplo, de los países de protectorado en el Próximo Oriente.

(41) Para el caso español, no debemos olvidar que, desde la Constitución de 1812, se excluye a una parte de los nacionales, los africanos, de la ciudadanía.

3. Poder exclusivo del Estado

La nacionalidad no puede ser concedida más que por un Estado que tiene la libertad absoluta de conceder su nacionalidad.

4. Conflictos de nacionalidades y su trascendencia política en el ámbito estatal (42)

A consecuencia del principio de poder exclusivo y libre y del principio de unidad de la nacionalidad, los Estados tienen el *imperium* de conceder la nacionalidad. Surgen así las multinacionalidades (conflicto positivo) o el estar excluido de toda nacionalidad (conflicto negativo).

Las multinacionalidades entiendo que son de especial interés, pues constituyen una vía de integración. La binacionalidad supone la pertenencia simultánea de un individuo a dos Estados soberanos (43). Ha sido implacablemente rechazada por los Estados. Se puede afirmar que los orígenes mediatos de la persecución de la binacionalidad en Occidente se encuentran en el mundo antiguo, donde, según Plutarco (44), nadie podía ser ciudadano en Atenas si lo era en otra ciudad. Es bien sabido que, en el mundo moderno, tradicionalmente los Estados han promovido la unicidad de la nacionalidad (45). Esta política puede ser explicada a partir de la tendencia del Estado a asegurar una autoridad absoluta sobre el conjunto de individuos que forman el propio Estado impidiendo que otros poderes exteriores lo interfirieran. Es así que, para el Estado, la condición de doble oposición del Derecho Internacional ha sido siempre percibida como un riesgo de debilitamiento del propio Estado (46). Sin embargo, se puede afirmar que, asumida la realidad que en materia de extranjería vive Occidente en este final de siglo, no se puede dudar de la utilidad e incluso necesidad de la doble nacionalidad como instrumento de integración de los inmigrantes en muchos Estados (47).

(42) El principio de «libre determinación de los nacionales» permite a los Estados seguir una libre política.

La prohibición de toda doble nacionalidad puede ser libremente proclamada por los Estados. Es el caso reciente del artículo 3 de la ley de 10 de septiembre de 1980 de la República de China no reconoce la doble nacionalidad a ningún individuo. También en este sentido la ley polaca de 8 de enero de 1951.

(43) Véase L. DARRAS: *La binationalité*, thèse de doctorat d'Etat, 1986, citado por J. TREMOLET DE VILLERS: *Immigration et nationalité: quelles réponses?*, Ed. Martin Morin, Paris, 1990, pág. 24.

(44) Véase PLUTARCO: *Solón*, 24, Ed. Rivadeneyra, 1872, pág. 87.

(45) *Annuaire de l'Institut de Droit International*, vol. XIV, sesión de Cambridge, 1895, pág. 194 y ss.

(46) Ver M. AGUILAR NAVARRO: «Reglamentación internacional del derecho de nacionalidad», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. X, 1975, pág. 360 y ss.

(47) Sirva de ejemplo el caso español, uno de los más maduros y avanzados en esta materia, con sus convenios de doble nacionalidad con su comunidad histórico-cultural.

Es verdad que en los Estados se desarrolla, todavía hoy, una aspiración de «unidad» de la nacionalidad que se debe entender a la luz de las aspiraciones políticas o, mejor, del papel «activo» o «pasivo» (48) que el Estado en cuestión juegue en el ámbito internacional.

La realidad es que, de forma imparable, crecen las situaciones de doble nacionalidad. Probablemente hay hoy una impostergable necesidad de que los Estados superen la desconfianza (49) en la doble nacionalidad dado su valor como vía de integración política (50).

Desde la perspectiva del individuo potencialmente binacional, debemos hacer mención a la importancia de la naturalización (51), que es, como es de sobra conocido, masivamente utilizada por los inmigrantes extranjeros como vías de integración jurídica en los Estados de recepción.

La naturalización es la más importante fuente generadora de binacionalidad (52). Históricamente, el rechazo de los Estados y de la doctrina a la plurinacionalidad, se afirmaba con práctica unanimidad en esa clásica expresión que «no se pueden tener dos patrias, como no se pueden tener dos madres» (53). Los legisladores entendieron hasta la década de los ochenta que la doble nacionalidad constituía una «aberración» a eliminar. Sólo algún autor se atrevía a decir que era «un mal ne-

(48) Entiendo por Estados activos los abiertos al desarrollo de políticas de intercambio comercial, con tendencia a la expansión y hegemonía en determinados ámbitos regionales internacionales y que son generadores de doble nacionalidad frente a los «pasivos» que sufren colonización económica. La regla en cualquier caso no es general y está sometida a variaciones.

(49) Desconfianza generada, como es sabido, por el privilegio que supone una supuesta «sujeción a la carta» como vía para eludir obligaciones y acumular derechos.

(50) En torno a la integración política de los inmigrantes extranjeros, véase J. RODRIGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ: *Los derechos políticos de los extranjeros*, Civitas, Madrid, 1997.

(51) Las cifras de las naturalizaciones en la Unión Europea son elocuentes: ha habido 295.000 naturalizaciones en 1992 y 290.000 en 1993, contra 175.000 en 1986, en un proceso de crecimiento regular en el tiempo. Hay casos particulares de Estados de la Unión Europea que son todavía más significativos, como el del Reino Unido con 116.723 naturalizaciones en 1989 contra solamente 45.000 en 1986.

(52) Véase el informe mensual de enero de 1995, *Extranjeras y extranjeros en los países europeos*, de la Delegada del gobierno federal alemán para cuestiones de extranjeros. Para que la naturalización genere binacionalidad, se deben reunir dos condiciones:

1.ª La legislación del Estado de origen debe admitir la conservación de su nacionalidad al individuo que ha adquirido por naturalización una nacionalidad extranjera.

2.ª La legislación del Estado de recepción no debe exigir la renuncia a la nacionalidad anterior.

Así, Francia, Gran Bretaña, Italia, Holanda, Portugal y Suiza no exigen la renuncia a la nacionalidad anterior, con lo que de hecho se originan dobles nacionalidades. Por contra, Alemania, Finlandia, Dinamarca y España con matices, exigen por regla general la renuncia a la nacionalidad de origen. En el caso de Suecia, se exige la renuncia a la nacionalidad anterior, pero no se exige en caso de hacer uso de la opción. Entre las legislaciones más progresistas se sitúa Holanda, que no exige renuncia a la nacionalidad de origen. El caso más sorprendente es el de Austria, en el que el solicitante tiene que haber hecho todo lo «posible y esperable» para haber sido liberado de la nacionalidad anterior.

(53) La cita que se hizo clásica es atribuida tanto a PROUD'HON (cit. por M. DE CASTRO en *RCDI* de La Haye, 1961, t. 102, pág. 616) como a J. VALÉRY (cit. por M. BOULBES en los *Travaux du comité français de Droit International Privé*, 1957, pág. 67).

cesario» (54). Haciendo abstracción de esta larga tradición conflictual que encierra la doble nacionalidad, y más allá de su tradicional vínculo con relaciones coloniales, adquiere, en el mundo de hoy, una nueva dimensión, pues se impone la plurinacionalidad en un creciente fenómeno acumulativo de nacionalidades (55).

No es posible, y ni siquiera concebible, en razón de la diversidad de sistemas jurídicos, elaborar en abstracto un estatuto universal de la doble nacionalidad. Más allá que acepte que, en las relaciones entre el Estado y el binacional, ciertas líneas directrices del fenómeno lo puedan hacer percibir en una dimensión internacional, no se debe olvidar que ha sido la política estatal la que ha autorizado al ciudadano a situarse bajo la dependencia de otra ciudadanía conservando su lazo de sujeción original.

La legislación española ha sido, en este sentido, una de las más progresistas, afirmando la nacionalidad de origen y promoviendo constitucionalmente la doble nacionalidad convencional, aunque una de las más regresivas en su posición ante la doble nacionalidad conflictual, manteniendo cláusulas de renuncia.

Aunque España es hoy un Estado de inmigración, nuestro país ha sido tradicionalmente emigrante y, para los países de emigración, la doble nacionalidad tiene «efectos positivos». Así, para España, que ha sumado históricamente su condición de potencia colonial a la de país de emigración, la doble nacionalidad ofrece políticamente al Estado la ventaja de mantener relaciones privilegiadas con sus ex colonias y con sus ciudadanos expatriados. Esta supervivencia de los lazos socio-culturales con los países de su comunidad histórico-cultural permite promover conjuntamente los intereses nacionales en razón del lugar que ocupan los nacionales expatriados en la economía extranjera. A este tipo de binacionalidad que asegura la implantación social activa en los «países hispánicos», se oponen, desde la perspectiva del interés del Estado, las dobles nacionalidades no convencionales generadoras de conflicto, ámbito en el que la legislación española mantiene la tremendamente regresiva y disfuncional cláusula de «renuncia» a la nacionalidad anterior.

Para los que sostienen los efectos negativos de la doble nacionalidad, la extensión sin reservas de los lazos de nacionalidad contribuye al debilitamiento de las prerrogativas estatales, acelerando un proceso de debilitamiento de la relación entre el nacional y el Estado. Así la doble nacionalidad sería para algunos, el medio ideal de franquear los controles estatales y constituiría un privilegio exorbitante. Así se explica en parte la desconfianza con que los poderes públicos han percibido tradicionalmente la posesión de varias nacionalidades. En cualquier caso, en toda bina-

(54) La noción de nacionalidad se ha transformado en los últimos decenios. El cambio de orientación de los ordenamientos constitucionales (interno) ha posibilitado una trasposición que del derecho interno ha devenido cuestión de Derecho Internacional por la presencia de dos nacionalidades.

(55) La progresión de la doble nacionalidad se pone de manifiesto en el propio hecho de que numerosos países, Holanda y Suiza entre ellos, hayan suprimido expresamente en los últimos años el requisito de renuncia a la nacionalidad anterior en caso de nacionalización.

cionalidad no se produce la ruptura del equilibrio entre los lazos existentes en toda situación de acumulación de nacionalidades (56).

b) *El individuo que recibe la nacionalidad*

En principio, toda persona física puede adquirir una nacionalidad. Este principio no significa que toda persona posea una nacionalidad, pero sí que todos tenemos la aptitud teórica para obtener una nacionalidad.

c) *La nacionalidad es un vínculo entre el individuo y el Estado (57)*

Me parece necesario replantear de raíz el sistema de principios sobre los que se asienta esta relación y su naturaleza jurídico-pública.

Los principios dominantes en la atribución del lazo de nacionalidad se encuentran a su vez en función de las necesidades que deba satisfacer la nacionalidad. Entre éstas podemos destacar:

1. *Necesidades del Estado*

La ley de nacionalidad se configura como primordial en el desarrollo de los Estados contemporáneos (para el sostén, desarrollo de las necesidades económicas, militares, etc.).

2. *Aspiraciones individuales*

Al mismo tiempo la propia existencia ya no sólo de la Nación sino del Estado mismo depende de la voluntad de los nacionales.

3. *Necesidades internacionales*

La existencia de una pluralidad de Estados y de nacionalidades es una realidad evidente. Cada Estado organiza su nacionalidad con absoluta libertad (58).

(56) En las convencionales, una de las nacionalidades es elegida como «activa» por su poseedor, mientras que la otra, llamada «pasiva» deviene congelada mientras se ejerce la primera.

(57) Véase sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1926.

(58) Principio del Derecho Internacional Público consagrado por la Convención de La Haya de 12 de abril de 1930 y por las jurisdicciones internacionales - T.I.J., de 6 abril de 1955 y se deben resaltar las dos grandes recomendaciones de la conferencia de La Haya (1930) a los Estados:

1. Todo individuo debe tener nacionalidad.
2. No debe tener más que una nacionalidad.

V. LA INSUFICIENCIA DE UNA PANACEA

No se puede cuestionar la importancia de la naturalización como una de las vías, probablemente la más eficaz y directa para la integración de los inmigrantes extranjeros, como se demuestra además en los Estados más progresistas en política de integración de la inmigración extranjera, Holanda y Suecia que lo son también en su política de naturalización, aunque para muchos inmigrantes extranjeros residentes en Estados de *ius sanguinis*, como Alemania y Suiza, la nacionalización sea una quimera, incluso, en muchos casos, para la segunda generación (59).

Indudablemente, pues, facilitar el acceso a la nacionalización es un vital instrumento de integración, pero no se debe olvidar que ésta es, en muchos casos, una vía lenta, larga y onerosa que no soluciona siempre el problema de fondo, sino que, como bien afirma Fíbbi, agrava la desigualdad (60). Reducir el problema de la integración de los inmigrantes extranjeros a una cuestión de nacionalización es cuando menos una peligrosa simplificación que traduce el desconocimiento de la psicología de buena parte de los inmigrantes extranjeros, que reivindican su nacionalidad e interiorizan la naturalización como renegación (61).

La situación se hace más compleja, si cabe, en muchos Estados de inmigración que requieren como requisitos imprescindibles para la naturalización la renuncia a la nacionalidad anterior. Además, en algunos casos, fundamentalmente países del Tercer mundo, la nacionalidad de origen se pierde al adquirir la del Estado de recepción e incurrir en doble nacionalidad.

Se puede constatar, además, que en los ordenamientos europeos no se produce correspondencia entre los niveles de exclusión de los extranjeros de los derechos fundamentales y la progresividad de una alternativa de naturalización. A mi entender, la realidad es, muy al contrario, que en los ordenamientos se manifiesta una relación directamente proporcional y nunca inversa entre ambos factores, como demuestra el caso holandés (y *a sensu contrario*, el alemán).

VI. CONSIDERACIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN

La nacionalidad, como concepto y técnica jurídica de Derecho Constitucional es, pues, un instrumento para la integración y, fundamentalmente, un *status* personal cuya adquisición y pérdida están regladas por el Derecho Público. Además, es una condición para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, pues es la posición

(59) Véase OCDE: *Trends in international migration*, París, 1992; y el informe de la Delegada del gobierno federal alemán para cuestiones de extranjeros, de enero de 1995.

(60) Véase R. FÍBBI: *Les migrations internationales*. Ed. Payot Lausanne, Publications de l'Université Lausanne, 1993.

(61) Véase la intervención de J. COSTA LASCOUX en las Audiciones públicas de la comisión de la Nacionalidad (francesa), ed. La Documentation française, 1988, pág. 87.

de nacionalidad como cualidad que el ordenamiento jurídico vincula a la existencia misma del Estado la que determina el elemento personal que lo integra.

Este vínculo que une dos sujetos constitutivos, Estado e individuos, se puede finalmente resumir en tres relaciones constitutivas (Estado otorgante, individuo que la recibe y el propio vínculo entre ambos sujetos) que generan algunas paradojas de interés:

1.^a La nacionalidad no la concede una Nación.

2.^a La unidad estatalidad-nacionalidad, entendida esta última en su acepción de ciudadanía, es una ficción histórica.

3.^a Producto de estas relaciones constitutivas surgen los conflictos positivos de nacionalidades que, a pesar de su histórico rechazo en el Derecho Público, es una importante vía de integración política, sobre todo para Estados como España, que suman a su condición de antiguas potencias coloniales la de tradicionales países de emigración.

De otra parte, el debate jurídico en torno a la inclusión de los inmigrantes extranjeros ha partido del viejo teorema de que la nacionalización es la vía para la integración de los inmigrantes extranjeros. Creo que se constata, a la altura de nuestro tiempo, la necesidad de impugnar esta ya clásica formulación bajo las siguientes consideraciones:

1.^a La nacionalización es una vía larga y onerosa en casi todos los Estados de inmigración.

2.^a Significa también el desconocimiento de la psicología social y de estudios que han demostrado que, para amplios sectores de la inmigración del Tercer Mundo (sobre todo del mundo musulmán), se entiende la nacionalización como renegación de la patria e incluso de la religión.

3.^a La nacionalización conduce, en muchos casos, a la pérdida de la nacionalidad de origen, lo que retrae a muchos inmigrantes a optar por esta vía.

Además, las bases jurídicas para la integración de los inmigrantes extranjeros pasan, entre otros, por los siguientes principios:

1.º La escisión entre un *status* político y personal.

2.º La redefinición de la Nación como un todo no homogéneo de *ius soli integral*.

3.º Una ciudadanía de geometría variable que tan brillantemente ha trazado Rodota (62).

4.º La integración de la llamada ciudadanía social.

Aunque indudablemente, como he referido, el problema de la plena integración no pasa exclusivamente por una política de nacionalidad, si se constata que Estados como Suecia y Holanda, que tienen las políticas más progresistas en materia de extranjería, tienen también la proporción más alta de naturalizaciones en relación al número de residentes extranjeros (63), pues no cabe duda que una política de naturalización progresista juega un papel positivo en el proceso de integración de los inmigrantes extranjeros.

(62) Véase S. RODOTA: *Repertorio di fine di secolo*, Laterza, Roma, 1992.

(63) Según datos EUROSTAT de 1994, en 1993, Suecia y Holanda son los países que más residentes extranjeros nacionalizaron en relación a su población, respectivamente 7 por 100 y 5 por 100.

