

Lealtades rivales e inclusión democrática en contextos migratorios*

RAINER BAUBÖCK

Austrian Academy of Sciences (ÖAW)

Institute for European Integration Research (EIF)

1. Determinación del *status* de ciudadanía

En las sociedades democráticas la ciudadanía no es meramente un *status* legal y un conjunto de derechos, sino que además une esos vínculos. Asocia individuos que difieren profundamente en sus intereses, identidades y creencias en una comunidad política de autogobierno. El vínculo que los une no es de orden cultural sino político: son iguales como sujetos que viven bajo autoridades políticas y leyes comunes y están representados igualmente en la elección de esas autoridades y en la elaboración de esas leyes. Los vínculos de ciudadanía transforman incluso sociedades heterogéneas en comunidades solidarias cuyos miembros por lo general están dispuestos a obedecer leyes que coartan la consecución de intereses privados y a contribuir al bienestar de miembros del Estado alejados, con los que no les une otra identidad que la propia ciudadanía.

Este es el centro de la idea de la ciudadanía republicana. Pinta, por supuesto, una imagen un tanto idealista. En las democracias liberales prósperas, la mayor parte de los ciudadanos piensa que la principal ventaja de su ciudadanía es un pasaporte que les permite viajar al extranjero. Sin embargo, la prueba de la relevancia del ideal no es si la mayor parte de los ciudadanos participan de él mentalmente. Se trata más bien de si aceptan la legitimidad de las instituciones políticas que tratan de aproximarse a ese ideal bajo las condiciones de las sociedades complejas grandes y abiertas.

Los filósofos clásicos republicanos desde la Grecia antigua hasta Rousseau pensaban que esta comunidad de ciudadanía sólo podría realizarse dentro de pequeñas ciudades-estado. En su opinión, las fronteras de esta comunidad venían determinadas por cuatro requisitos: en primer lugar, la participación política exigía la presencia. Los ciudadanos sólo podrían gobernarse a sí mismos si se alternaban en los cargos públicos y participaban activamente en las asambleas públicas legislativas. En segundo lugar, sólo las personas que fueran legalmente libres (de esclavitud o de servidumbre) y económicamente independientes podrían calificarse de ciudadanos. Las personas dependientes podrían verse manipuladas por sus amos y no serían aptas para juzgar lo que era bueno para el gobierno en su conjun-

to. En tercer lugar, las comunidades de ciudadanía eran libres para determinar sus propios miembros. Podían admitir o rechazar a los aspirantes y podían modificar las reglas de adquisición de la ciudadanía al nacer, según sus propias necesidades demográficas (Aristóteles, 1962, VI, iv: 371), y sólo aquellos que habían sido formalmente reconocidos como miembros podían tener el derecho de participar en la vida política.

En los Estados liberales democráticos, estas fronteras tradicionales de ciudadanía se han cuestionado y se han ampliado. En primer lugar, en la democracia representativa los ciudadanos no tienen que estar constantemente presentes en la arena pública y periódicamente activos en cargos públicos. El gobierno representativo es un auto-gobierno mediado por la participación electoral de los ciudadanos. Esto ha permitido reconciliar la ciudadanía republicana con el Estado territorial moderno y su tamaño enormemente ampliado. En *Federalist 10*, Madison rechazó la establecida convicción republicana de que el autogobierno y el tamaño grande eran inversamente proporcionales, cuando afirmó que el tamaño grande es ventajoso para el gobierno republicano porque crea una mayor variedad de intereses en una sociedad en la que se controlan unos a otros y de esta forma se reduce el riesgo de tiranía de una facción particular (Madison, 1982: 49).

La segunda mayor expansión de la ciudadanía tuvo lugar mucho después de la invención de la democracia representativa y federal en el siglo XVIII, con la abolición de la esclavitud, el abandono de las acreditaciones de propiedad para el voto y el sufragio de las mujeres. La emancipación política de grupos antes excluidos no se logró al eliminar su dependencia económica, sino al desvincular el *status* de una ciudadanía igual, de la desigualdad social que persistía a través de una economía de mercado libre y de mecanismos de exclusión social en la sociedad civil. Sin embargo, la organización de los grupos socialmente marginados en su lucha por el derecho al voto, así como el impacto de sus votos después de ganar, tuvo el efecto de que la desigualdad social se convirtió finalmente en un problema de competencia del Estado y de que la ciudadanía se vio enriquecida por una dimensión social (Marshall, 1965). A mediados del siglo XX el contenido material de la ciudadanía pasó a ser muy distinto del antiguo concepto republicano, a base de añadir libertades civiles y derechos sociales a los derechos políticos de participación, y el ámbito de esos derechos se extendió a casi toda la población que vivía dentro de las fronteras de los Estados soberanos. Bajo la nueva concepción liberal que acentuaba los deberes del Estado de proteger los deberes y libertades de todos sus habitantes, incluso los menores de edad o las personas mentalmente discapacitadas, podían considerarse como ciudadanos aunque no tuvieran o no hubieran alcanzado el derecho al voto.

Sin embargo, el imperativo de la inclusión territorial nunca se ha llevado del todo a su conclusión lógica porque el tercer tipo de fronteras de ciudadanía aún se discute. La libertad de los Estados para determinar sus propios ciudadanos sigue siendo un elemento básico del principio de autodeterminación. La norma funda-

mental en el derecho internacional público para determinar la nacionalidad (es decir, el *status* formal de ciudadanía) consiste en que «corresponde a cada Estado determinar por sus propias leyes quiénes son sus ciudadanos» (Art. 1, Convención de La Haya sobre ciertas cuestiones relativas al conflicto de las leyes nacionales, 1930). En esta área la autodeterminación soberana se ve limitada sólo débilmente por algunos principios secundarios tales como evitar la situación de apátridas, el derecho de los niños a una nacionalidad, la libertad de cambiar la propia nacionalidad¹ y el deber de los Estados de no interferir con la jurisdicción de otro Estado sobre sus ciudadanos al atribuir su nacionalidad a individuos con los que no estén conectados por lazos genuinos y efectivos.² Existe, sin embargo, incluso entre democracias liberales, el principio no reconocido generalmente de que los Estados deberían ofrecer su ciudadanía a todas las personas que sean residentes permanentes o que hayan nacido en su territorio. Algunos Estados liberales han ampliado la inclusión territorial a través del *ius soli* y los derechos de naturalización después de una residencia legal de dos a cinco años, mientras que otros garantizan el derecho de ciudadanía por nacimiento sólo a los que nacen de padres ciudadanos y dificultan la naturalización por medio de largos períodos de espera, condiciones muy selectivas y decisiones discrecionales. La práctica del Estado liberal es igualmente variable por lo que se refiere a la retención, a la transmisión intergeneracional o a la pérdida de la ciudadanía en el extranjero. Algunos Estados estimulan a sus emigrantes a que conserven su ciudadanía aun cuando adopten la nacionalidad de su país de residencia o les permiten transmitir su nacionalidad no sólo a la segunda sino a las siguientes generaciones. Otros retiran su nacionalidad después de una prolongada residencia en el extranjero (a no ser que esto lleve a una situación de apátridas) y exigen que los nacidos en el extranjero como ciudadanos *iure sanguinis* deban instalarse en su país de ciudadanía en orden a retener el *status* al llegar a la mayoría de edad.

En un contexto de emigración, el efecto del *ius sanguinis* y los grandes obstáculos para la naturalización lleva a un porcentaje siempre creciente de la población que vive en el Estado, que se verá excluida del *status* de ciudadanía. A la inversa, el animar a los emigrantes a conservar y transmitir su ciudadanía a las siguientes generaciones producirá una amplia población de ciudadanos extranjeros que vivan permanentemente fuera del país del que son nacionales.

Teóricamente, este desfase entre jurisdicción territorial y *status* de ciudadanía debería minimizarse si todos los Estados abandonasen el *ius sanguinis* en favor del *ius soli* y adoptasen un principio de *ius domicile* automático. Entonces los inmigrantes serían naturalizados *ex lege* tan pronto como su residencia se considerase permanente³ y todos los emigrantes se verían desnacionalizados después del mismo tiempo. Si se define una política democrática como una asociación territorial de individuos que están sujetos a las mismas leyes y autoridades, entonces ese principio debería satisfacer la exigencia de inclusión que Robert Dahl postulaba para la ciudadanía liberal democrática: «El *demos* debe incluir a todos los miem-

bros adultos de la asociación excepto a los transeúntes y a las personas que se demuestren mentalmente deficientes» (Dahl, 1989: 129).

Esta solución se puede criticar como utópica por dos razones. En primer lugar, porque aboliría un aspecto esencial de la soberanía del Estado al exigir que todos los Estados adoptasen leyes uniformes de nacionalidad y rebajaría su derecho de autodeterminación en esta materia. En segundo lugar, porque se podría defender sólo si todos los Estados fueran liberales. Los Estados liberales fracasarían en su deber de protección hacia los ciudadanos que residieran en el territorio de un régimen autoritario si estuvieran de acuerdo con una desnacionalización y naturalización automáticas para esos emigrantes. Estas dos objeciones podrían aún dejarse de lado en una teoría normativa ideal de la ciudadanía. Sin embargo, quiero defender que incluso en una teoría ideal en la que todos los Estados fueran democráticos liberales y cumplieran plenamente los principios liberales para determinar la ciudadanía, debería rechazarse la inclusión y la exclusión territorial de forma automática.

Si tomamos en serio la idea republicana de ciudadanía, entonces las fronteras de las comunidades de ciudadanos en autogobierno no se pueden derivar exclusivamente de la jurisdicción territorial de los Estados. En lugar de verse considerada como una mera asociación territorial, esta comunidad debería concebirse también como *demos*, es decir, como un pueblo político que es la fuente última de autoridad política dentro de un territorio dado. Aunque un determinado territorio histórico define por lo general los límites de un derecho del pueblo a la jurisdicción,⁴ considerar al pueblo en sí mismo constituido por sus fronteras territoriales lleva a una definición circular en la que el territorio se define por la jurisdicción de un pueblo y el pueblo como la población dentro de ese territorio. En lugar de eso, tenemos que imaginar un pueblo político como combinación de las características de una comunidad intergeneracional, de una asociación voluntaria y de una sociedad territorial. Todo pueblo es una comunidad generacional que se auto-reproduce, en la que la pertenencia se adquiere normalmente por nacer de padres que son miembros. Esto justifica el principio del *ius sanguinis*, que el núcleo de todas las leyes actuales de nacionalidad y que fue introducido históricamente por la Revolución Francesa en orden a superar la concepción feudal del *ius soli* (Weil, 2000). Un pueblo político liberal es también una asociación voluntaria en el doble sentido de que, al abandonar su jurisdicción, sus miembros son libres de renunciar a la su afiliación sin verse obligados a hacerlo y que los no-miembros que residen dentro de su jurisdicción son libres de unirse a la asociación sin verse obligados a hacerlo.

El elemento territorial al definir las fronteras de un pueblo emerge del hecho de que, desde la revolución neolítica, la autoridad política en las sociedades humanas se ha venido ejerciendo no sólo sobre un pueblo particular sino sobre toda persona que reside en el territorio demarcado. La territorialización del poder político se ha visto continuamente reforzada en el curso de la historia humana y pro-

porciona hoy el fundamento esencial para la concepción liberal de igualdad bajo el imperio de la ley. Aunque seamos testigos de la emergencia de nuevas jurisdicciones funcionales desterritorializadas que regulan materias tales como los dominios de Internet o la provisión global de servicios financieros y un consecuente debilitamiento de la soberanía del Estado, la representación democrática legislativa, que es el núcleo del autogobierno popular en los Estados liberales, sigue esencialmente derivado de la jurisdicción territorial.

El combinar los aspectos intergeneracionales, voluntarios y territoriales de las fronteras políticas, hace de la ciudadanía un *status* propio de pertenencia que va adherido al individuo que se mueve dentro de las fronteras del Estado. Todo individuo adquiere al nacer una ciudadanía por el *ius soli* o por el *ius sanguinis* sin que se le pida su consentimiento. Ese *status* normalmente no se perderá hasta que el individuo abandone la jurisdicción, renuncie expresamente a él y adquiera otra ciudadanía. Y esa nueva adquisición por un inmigrante de primera generación en otro Estado no puede darse como consecuencia sólo de la residencia sino que requiere de nuevo una solicitud explícita por parte del individuo.

La condición de adherida de la ciudadanía liberal explica también por qué no hace falta que sea singular. Los individuos pueden haber nacido como ciudadanos de dos países cuando sus padres tienen diferentes nacionalidades o cuando adquieren una ciudadanía extranjera *iure sanguinis* y la de su país de nacimiento *iure soli*. Y aunque la renuncia a una nacionalidad previa debe ser un derecho para los emigrantes de primera generación que se naturalizan en el extranjero, no debe ser una obligación. La mayor parte de los emigrantes tienen lazos de identidad e intereses legítimos tanto en su país de origen como en el de residencia, y obligarlos a escoger entre una de sus pertenencias puede impedir sus perspectivas de realizar sus aspiraciones en la vida de un modo que claramente les perjudica en comparación con los ciudadanos sedentarios que viven permanentemente en su país de nacimiento.

Los principios para determinar el *status* de ciudadanía en los Estados liberales democráticos que he sugerido, surgen de la respuesta a dos cuestiones: ¿cuáles son las verdaderas fronteras de las comunidades democráticas en un mundo de Estados territoriales autogobernados, con sustanciales movimientos de población a través de sus fronteras? ¿Y cuáles son las solicitudes de los individuos de pertenencia y de derechos dirigidas a esos Estados? Más arriba he bosquejado una respuesta más bien compleja a la primera cuestión, que consiste en que deben concebirse a la vez como sociedades territoriales, como comunidades intergeneracionales y como asociaciones voluntarias.

Permítaseme ahora sugerir una respuesta complementaria a la segunda cuestión, que proporcione fundamento a los principios propuestos desde una perspectiva de los derechos individuales. Como ha señalado Hannah Arendt, el derecho universal humano a tener derechos implica un derecho a la ciudadanía en un Estado concreto (Arendt, 1967: 296; ver también Benhabib, 2004). Sin embargo este

derecho queda incompleto a menos que algunos principios adicionales asignen la correspondiente obligación, dejando en claro hacia qué Estado concreto va dirigida esa solicitud. He propuesto un criterio de participación para resolver ese problema (Bauböck, 2001, 2005). Los Estados liberales deberían admitir a todos los participantes a su ciudadanía y no deberían incluir en el Estado individuos que no tuvieran en él una participación relevante. Que un individuo sea un participante con una solicitud de afiliación no es una cuestión de preferencias subjetivas sino de vínculos objetivos. La participación se puede determinar preguntando si las circunstancias de vida a largo plazo de un individuo que constituyen sus derechos fundamentales, dependen de la protección proporcionada por un determinado Estado, o preguntando si las circunstancias de vida a largo plazo de un individuo vinculan su propio bienestar a un determinado Estado, de forma que será visto como una participación junto con otros miembros en el interés del bien común de ese Estado.

Tal criterio de participación apoyaría reglas que combinaran el *ius soli* y el *ius sanguinis* para su adquisición en el nacimiento, así como los derechos de naturalización y de renuncia derivados de una residencia prolongada en el país o en el extranjero. Explicaría también por qué el sometimiento meramente temporal a una jurisdicción territorial no genera una solicitud de adquisición y por qué una ausencia temporal no lleva a una pérdida de la ciudadanía. El principio justifica también la limitación de una ciudadanía múltiple a aquellas personas que tengan participaciones múltiples de carácter relevante. Excluiría generalmente, por ejemplo, a la tercera generación nacida en el extranjero, de la adquisición de la ciudadanía de sus abuelos y condenaría la práctica de algunos Estados de ofrecer su ciudadanía sin un requisito de residencia a los inversores extranjeros que quisieran adquirir un segundo pasaporte por motivos de viajar más fácilmente o para evadir impuestos.

2. Derechos y deberes de la asignación de ciudadanía

En lo que queda de este trabajo asumiré la existencia de una distribución secundaria del *status* de ciudadanía en los Estados liberales, que se ajusta en líneas generales a estos principios derivados del autogobierno colectivo y del participante individual. Desde luego soy consciente de que muchos Estados liberales no respetan lo bastante estos principios o de que los interpretan de forma muy distinta de la que he sugerido. Sin embargo, mi principal interés aquí no consiste en criticar las deficientes prácticas del Estado sino en discutir problemas no resueltos de la teoría política, que emergen incluso en situaciones ideales de la inevitable discrepancia entre residencia territorial y *status* de ciudadanía. El problema general reside en cómo interpretar el principio de igualdad de ciudadanía en tales condiciones. Más en concreto, ¿cómo deberían los Estados liberales asignar derechos y deberes

entre ciudadanos singulares y múltiples y entre residentes ciudadanos, residentes no ciudadanos y ciudadanos no residentes que viven permanentemente en otro Estado?

La mayor parte de los derechos y deberes ciudadanos están vinculados directamente a la jurisdicción territorial. Porque esa inclusión territorial es el principio fundamental que debe determinar los portadores de derechos y deberes individuales y los Estados que deben garantizar esos derechos o que están acreditados para imponer las obligaciones. Considérense, en primer lugar, libertades civiles tales como la libertad de conciencia, de expresión, de asociación y de reunión. Son hoy derechos humanos universales que deben ser garantizados por el Estado para todos aquellos que viven en su territorio con independencia de su *status* de ciudadanía. Se trata de un desarrollo reciente ya que hasta la segunda mitad del siglo XX las libertades políticas se negaban, por lo general, a los de nacionalidad extranjera. Hoy, tanto los ciudadanos como los no ciudadanos pueden incluso ser políticamente activos más allá y fuera de su Estado de residencia, por ejemplo uniéndose a asociaciones voluntarias transnacionales o participando en manifestaciones en otros países. El principal destinatario de la correspondiente obligación de proteger el ejercicio de esas libertades es siempre, sin embargo, el Estado dentro de cuya jurisdicción territorial se da la actividad. El *status* de ciudadanía jugará un papel únicamente cuando un Estado oprima injustamente actividades de visitantes extranjeros o de residentes que deberán en ese caso dirigirse al Estado del que son nacionales en busca de una protección diplomática. Un tipo de derechos y deberes civiles cuando la nacionalidad es a veces directamente relevante para determinar la jurisdicción, se da en el derecho de familia, en el que las leyes de los países de origen deben tenerse en cuenta para resolver conflictos sobre matrimonio, divorcio, custodia de los hijos o herencias. Aparte de eso, la principal categoría de derechos civiles en los que la mayor parte de los Estados liberales contemporáneos aún discriminan entre sus nacionales y los extranjeros, se refiere directamente a la migración. Por lo general, sólo los ciudadanos disfrutaban de derechos incondicionales a la residencia y a la protección contra la expulsión, así como a regresar después de una estancia indefinida en el extranjero y a un derecho cualificado para traer miembros próximos de su familia desde el exterior. Sin embargo, aun en esos supuestos, los Estados liberales con actitudes positivas hacia la inmigración han aproximado los derechos de los residentes extranjeros a los de sus ciudadanos.

En un sentido amplio, la ciudadanía civil incluye también libertades económicas tales como la protección de la propiedad privada y el acceso al empleo y a las actividades económicas de autoempleo. Aquí, una vez más, la jurisdicción vendrá determinada generalmente por la localización territorial de la persona, de la actividad o de la propiedad concernidas. Desde una perspectiva liberal, la ciudadanía no debería ser relevante para disfrutar de los derechos correspondientes, pero a veces es relevante el *status* de residente. Los Estados liberales pueden restringir el acceso al empleo o a la propiedad inmobiliaria para individuos sin resi-

dencia permanente en el país, pero deberían abstenerse de discriminar entre sus propios nacionales y los ciudadanos extranjeros con residencia permanente.

La ciudadanía social, tal como la define T.H. Marshall, comporta muchas ayudas que sólo pueden ser proporcionadas sobre una base territorial, tales como la educación pública, los servicios sanitarios o la ayuda a la pobreza. El subsidio de desempleo depende de que se esté disponible para el trabajo dentro del país, pero otros derechos económicos basados en la contribución, tales como los seguros de salud o las pensiones públicas de jubilación deberían ser aplicables a través de las fronteras internacionales. Por lo que se refiere a las ayudas basadas en la contribución, los Estados deberían concertar acuerdos multilaterales que minimizaran las desventajas para los migrantes, asegurando que las contribuciones realizadas en países diferentes se sumaran al calcular las ayudas.

Aunque la migración internacional crea muchas dificultades de orden práctico para coordinar la protección de derechos civiles y de derechos de ciudadanía social por parte del Estado, ninguna de estas dos categorías presenta problemas profundos sobre qué principios deban determinar las exigencias normativas de ciudadanos forasteros o de residentes nacionales. Ya que los criterios de jurisdicción territorial, residencia o contribuciones individuales (en programas de seguridad social) son, por lo general, más relevantes que el *status* de ciudadanía, la nacionalidad múltiple tampoco presenta problemas particulares dado que dentro de esas categorías no crea derechos acumulativos que pudieran considerarse por ciudadanos concretos como privilegios injustos. Por último, respecto a esas categorías de derechos, es obvio que la norma de igualdad de ciudadanía se aplica también en primer lugar dentro de las jurisdicciones territoriales pero no más allá. Los expatriados no pueden reclamar que deberían tener los mismos derechos en su Estado de origen que los ciudadanos o incluso que los no ciudadanos residentes allí.

Aunque no puedan disfrutar de la mayor parte de los derechos de la ciudadanía doméstica, los expatriados tienen algunos derechos especiales que definen esencialmente su *status* de ciudadanía. Los principales derechos de la ciudadanía extraterritorial son el de la protección diplomática y el de readmisión en caso de regreso. Sólo el primero extiende la jurisdicción personal de un Estado sobre sus ciudadanos a la jurisdicción territorial de otro Estado, de forma que reduzca ésta última. Por el contrario, la readmisión de nacionales propios de un Estado no es meramente un derecho de ciudadanía exterior sino también un deber del Estado de origen hacia el Estado en el que residen esos nacionales, de recibirlos cuando ese Estado los expulse. La protección diplomática puede originar un derecho e incluso un deber de los Estados de protestar contra expulsiones injustificadas de sus nacionales, pero la obligación de readmitirlos es de todas formas incondicionada, en el sentido de que no pueden rechazarlos una vez que haya terminado su residencia en el extranjero.

La jurisdicción territorial determina no sólo qué Estado es responsable de proteger la mayor parte de los derechos civiles y sociales, sino también la asigna-

ción de la mayor parte de los deberes ciudadanos. Esto es obvio tratándose del deber general de obedecer las leyes, que tautológicamente se aplica a todos aquellos a quienes la ley afecta, pero no a los que viven fuera de una jurisdicción. Respecto a deberes específicos los Estados pueden, no obstante, extender su personal jurisdicción a cubrir a los ciudadanos que viven en otro Estado. La mayor parte de los países que mantienen un servicio militar obligatorio no eximen a sus expatriados del deber del servicio militar y algunos incluso les niegan el derecho de renunciar a la nacionalidad antes de cumplir con esa obligación. Llevar a cabo servicios militares para otra nación es también a menudo una razón para la desnacionalización. A veces surge un problema específico para los que tienen doble nacionalidad, que pueden tener obligaciones de servir en el ejército de dos Estados, lo cual no sólo les crearía una doble carga sino que incluso podría llevarles como consecuencia a una pérdida del *status* de ciudadanía. El pago de impuestos es el segundo deber fundamental de ciudadanía. A diferencia del servicio militar, está estrechamente asociado con la jurisdicción territorial y, en consecuencia, se impone con carácter general a todos los residentes con independencia de su ciudadanía, aunque no a los expatriados. Estados Unidos representa casi el único caso de democracia liberal que impone la obligación de servir en el ejército a los residentes no ciudadanos⁵ y que grava los ingresos de sus expatriados devengados en el extranjero.⁶

Desarrollar principios normativos para asignar estos deberes específicos es una tarea algo más compleja que la que se refiere a los derechos civiles y sociales. Sin entrar en detalles, sugiero que extender esos deberes más allá de la jurisdicción territorial requiere al menos que los Estados se pongan de acuerdo en las reglas que eviten conflictos con el Estado de residencia o con la segunda ciudadanía. Esto requiere, por ejemplo, acuerdos multilaterales que eviten doble gravamen, o un mutuo reconocimiento de haber cumplido el servicio militar. Históricamente, los deberes del servicio militar y del pago de impuestos han estado estrechamente unidos al derecho al voto, pero esta conexión, que se utilizó para justificar la exclusión de las mujeres y de las clases pobres, ha sido deslegitimada en las democracias liberales contemporáneas. Más adelante discutiré con más amplitud la cuestión de si unos impuestos exteriores todavía proporcionan razones específicas para extender el derecho al voto a los expatriados.

La visión de conjunto que se desprende de esta breve y necesariamente superficial discusión consiste en que, por una parte, los vínculos entre ciudadanos que residen dentro y fuera de la jurisdicción territorial de su Estado se basa en un *status* común pero no en una igualdad de derechos y obligaciones y en que, por otra, dentro del territorio del Estado, muchos derechos y obligaciones que se han considerado históricamente asociados a la ciudadanía, ahora en cambio se derivan de la residencia. Sería equivocado concluir que esto hace del *status* de ciudadanía una cáscara vacía con un significado meramente simbólico. Vista desde sus aspectos externos, la ciudadanía asigna derechos selectivos de migración. En un mundo

en el que los Estados liberales han abandonado el control sobre la emigración pero conservan el control sobre la inmigración, el derecho de volver algún día al país de su nacionalidad y de gozar allí de los derechos de plena ciudadanía inmediatamente después de la llegada, es una ventaja importante. La ciudadanía exterior perdería mucho de su actual valor sólo si llevamos la teoría ideal un poco más allá y postulamos que el libre movimiento debería llegar a ser eventualmente un derecho humano universal no sólo dentro de los Estados sino más allá de sus fronteras.⁷

Esta conclusión puede parecer no obstante prematura dado que aún no hemos considerado la cuestión más compleja, que es cómo los derechos políticos principales de la ciudadanía —el derecho a votar y a ser votado— actualmente se asignan a los ciudadanos internos, residentes extranjeros y expatriados, y cómo deberían asignarse desde una perspectiva liberal democrática.

3. Derecho al voto para residentes no ciudadanos⁸

A diferencia de las libertades civiles y de la ciudadanía social, el derecho al voto está directamente vinculado a la idea republicana de pertenencia a una comunidad autogobernada. De esta forma, el derecho al voto para los no ciudadanos se ve a menudo como una irregularidad que devalúa el núcleo mismo de la ciudadanía. En consecuencia, resulta poco sorprendente que casi todas las democracias liberales consideren el voto en las elecciones nacionales como un privilegio que debería permanecer vinculado al *status* de ciudadanía. Sin embargo, si se incluye el derecho al voto en las elecciones locales y regionales, así como en los casos en los que sólo grupos específicos de nacionales extranjeros disfrutan del sufragio, entonces, y consecuentemente, la institución del voto no ciudadano se ha extendido ampliamente tanto en el pasado como en el presente. En un libro reciente, Hayduk (2005) documenta el hecho de que 40 estados de la Unión hayan permitido, a lo largo de varios períodos de su historia, que los residentes extranjeros votaran en el Estado o en las elecciones federales. En Estados Unidos esta práctica fue suspendida en período de entreguerras del siglo pasado. Hoy existen campañas políticas en varias grandes ciudades para introducir un sufragio local para no ciudadanos, y seis ciudades de Maryland ya han adoptado esta política.

Al recopilar datos de varias comparaciones internacionales me he visto llevado a concluir que actualmente existe el derecho al voto de no ciudadanos en elecciones políticas, o que se ha mantenido en la constitución nacional sin haberse llevado a cabo, en 45 democracias (Blais *et alii*, 2001; Earnest, 2004; Waldrauch, 2005). Esta cifra incluye algunos casos más bien marginales, como Canadá, donde los ciudadanos británicos pueden votar en las elecciones nacionales si se han registrado antes de 1984, e Israel, donde sólo los inmigrantes que han llegado antes de la «Law of Return», pero que no han adquirido la nacionalidad israelí, pueden votar en las elecciones locales.

Al otro extremo del espectro existen sólo cuatro países con un derecho al voto en las elecciones nacionales basado en la residencia, que no discrimina entre diferentes ciudadanías. Nueva Zelanda tiene el derecho al voto de esta clase más inclusivo, al que se accede después de un año de residencia legal, pero requiere aún que los candidatos sean nacionales de Nueva Zelanda. Malawi, otro país de la Commonwealth, garantiza el derecho al sufragio después de siete años. En Chile, el requisito de residencia es de cinco años y en Uruguay es más bien dilatado, con 15 años.

El grupo mayor de países con un derecho al voto específico para no ciudadanos lo componen los 25 estados de la Unión Europea. El Tratado de Maastricht de 1993, introdujo una ciudadanía de la Unión con derecho al voto para nacionales de otro Estado miembro, en las elecciones locales y en las del Parlamento Europeo. Sin embargo, la República de Irlanda, todos los Estados escandinavos y Holanda, habían introducido ya antes un derecho universal al sufragio local para todos los residentes con independencia de su nacionalidad. Y cinco de los nuevos Estados miembros que se unieron en mayo de 2004 han seguido ese ejemplo (Estonia, Hungría, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia). Más recientemente, Luxemburgo y Bélgica han extendido el derecho al voto local a los nacionales de terceros países en 2003 y 2004, respectivamente.

Fuera de Estados Unidos, Noruega, Islandia, Belice y Venezuela tienen el mismo derecho al voto local basado simplemente en la residencia. Las constituciones de Bolivia y Colombia también mantienen ese derecho aunque parece que no existe la legislación requerida para su cumplimiento. (Véase tabla 1.)

Existen modos de derecho al voto para extranjeros menos universales en varios Estados en los que los derechos electorales son o bien restringidos a ciertas nacionalidades (como en Estados Unidos), o bien han sido introducidos sólo en algunas municipalidades autónomas o provincias. En el Reino Unido, los ciudadanos irlandeses y de la Commonwealth no sólo disfrutaban de un derecho al voto en las elecciones nacionales sino que pueden también ser elegidos. La república de Irlanda correspondió en 1984 al garantizar a los ciudadanos del Reino Unido el derecho al voto en las elecciones nacionales. En España y Portugal el derecho al voto local (en Portugal también al nacional para brasileños) se deriva de la reciprocidad y de la comunidad lingüística. En Suiza, seis de los 26 cantones tienen previsto el derecho al voto municipal o cantonal de los no ciudadanos.

Más aún, en varios países europeos (entre los que se cuentan Austria, Francia, Alemania e Italia) se ha aceptado el derecho al voto local para todos los nacionales de terceros países para el voto legislativo a nivel nacional o regional, pero más tarde ha sido bloqueado o eventualmente suprimido como incompatible con la Constitución.

El Parlamento europeo y la Comisión Europea han promovido en líneas generales una extensión del derecho al voto a los nacionales de terceros países, pero también han argumentado que imponerlo a los 46 Estados miembros habría caído

TABLA 1. Derechos electorales para residentes no ciudadanos

Nacional		Australia Barbados Belice Guayana Irlanda Santa Lucía San Vicente y Granadinas Trinidad y Tobago Reino Unido	Nueva Zelanda Malawi	
		Portugal	Chile	
			Uruguay	
	Local o regional	Suiza	Unión Europea (25 estados miembros)	Irlanda
				Dinamarca Finlandia Islandia Noruega Suecia
				Bélgica Luxemburgo Holanda
		Estados Unidos		Estonia Hungría Lituania Eslovaquia Eslovenia
				Canadá Israel

FUENTES: Blais *et al.* (2001), Earnest (2004), Waldrauch (2005), varias páginas web. Ésta es una versión corregida y puesta al día de la figura 2.6 de Earnest (2004: 27). Los paréntesis indican prestaciones constitucionales que no se han puesto en práctica.

fuera de las competencias de la Comunidad tal como vienen definidas en los tratados europeos (Day y Shaw, 2002). En 1992, el Consejo de Europa, que tiene 46 Estados miembros, adoptó la *Convención sobre la participación política de los extranjeros en la vida local*, que entró en vigor en 1997. Incluye la provisión opcional de un derecho al voto para todos los nacionales extranjeros después de cinco años de residencia pero ha sido ratificada sólo por cinco Estados y no ha tenido mayores consecuencias. Esto es también válido para la Recomendación

1500 de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa que se aprobó en 2001. Aun así, estas aprobaciones por parte de organismos internacionales demuestran que la práctica de extender el derecho al voto a los no ciudadanos ya no puede considerarse como una irregularidad incompatible con la concepción de la ciudadanía de la comunidad internacional.

4. Justificación del derecho al voto para los residentes no ciudadanos

Las razones para introducir un derecho al voto para los no ciudadanos son muy diversas. La integración política de inmigrantes que aún no han obtenido la naturalización (o incluso que no están interesados en ella), fue abiertamente el motivo dominante en Escandinavia y Holanda. Los acuerdos del Tratado de Maastricht, a su vez, han profundizado la diferencia de *status* entre migrantes de otros Estados miembros de la Unión Europea y de terceros Estados. Se apoyan en el proyecto de una política supranacional europea con una ciudadanía común. Por el contrario, los derechos al voto para ciudadanos británicos, irlandeses o de la Commonwealth en las Islas Británicas y en varios estados de El Caribe, no remiten a una futura integración política sino a un pasado imperial compartido. En contextos coloniales y post-secesionistas está a veces el deseo de honrar lazos históricos al extender el derecho al voto a los que previamente han vivido bajo una común autoridad política. Un fundamento ligeramente distinto, que a veces se solapa con un pasado imperial compartido, se deriva de demandas de participación política de ciertos no ciudadanos a partir de una afinidad cultural y de una comunidad lingüística.

Además de estos cuatro motivos, que remiten a diferentes visiones de la comunidad política, hay dos razones que parecen tener una base firme. Una es el principio de reciprocidad que opera dentro de la Unión Europea pero que también se aplica a nacionalidades de fuera de la Unión Europea en España y Portugal. La otra es un principio de compensación por el bloqueo del acceso a la naturalización, que constituyó el motivo principal para introducir un sufragio local en Estonia en 1996 para complacer a la amplia minoría rusa. En un examen más minucioso, ambas ideas parecen más bien sospechosas. La reciprocidad es un principio importante para los derechos internacionales de los no ciudadanos (por ejemplo, para la protección diplomática), pero no es una consideración relevante cuando se considera qué residentes están cualificados para la participación política en las instituciones domésticas. ¿Por qué deberían tener los escasos noruegos que viven en Portugal un derecho mejor que el de poblaciones mucho más amplias de inmigrantes procedentes de países africanos? Tampoco puede el hecho de garantizar un derecho al voto local a no ciudadanos negarles el acceso a una ciudadanía plena.

Un principio de participación en las políticas liberales favorecería abiertamente un criterio puramente residencial para el acceso a la representación democrática. Sin embargo los residentes no ciudadanos pueden adquirir este derecho

fundamental por dos caminos diferentes: por el derecho al voto desvinculado del *status* de ciudadanía o por medio de la naturalización.

La cuestión normativa que interesa es si el derecho al voto debería extenderse a todos los residentes permanentes no ciudadanos aunque disfruten ya de igualdad de derechos civiles y sociales y no se enfrenten a ningún tipo de barreras para adquirir ese derecho por medio de la naturalización. Si nuestra concepción de la ciudadanía se refiere primariamente a la inclusión territorial, entonces la respuesta será sí. Un derecho al voto basado en la residencia minimizaría la discrepancia entre el sometimiento a las leyes y la representación en la legislación, al asegurar que los emigrantes que, por la razón que fuese, no quisieran naturalizarse, no por ello quedarán excluidos del proceso democrático. Esta propuesta dejaría los derechos de la ciudadanía extranjera únicamente como una ventaja de la naturalización.

Podría preguntarse si en tales condiciones el *status* de ciudadanía no se vería reducido a un símbolo de identidad nacional más que a una expresión de pertenencia a una política democrática. Los nacionalistas podrían también argumentar, como hicieron en el caso de Estonia, que el hecho de conceder el derecho al voto a los no ciudadanos podría representar barreras excluyentes para el acceso a una ciudadanía más legítima. Esta misma cuestión podría argumentarse de otro modo: ¿por qué los inmigrantes que quisieran participar en las elecciones no deberían solicitar un *status* de plena pertenencia que les proporcionara ese derecho? Si la nacionalidad múltiple se tolera en orden a que no pierdan derechos importantes al nacionalizarse, entonces sus principales motivos para rechazar la ciudadanía consistirían en que no pretenden quedarse (en cuyo caso su participación en las elecciones se volvería problemático, ya que no se comprometerían en el futuro de la política), o que también ellos considerasen la ciudadanía de su país de residencia primariamente como señal de una identidad nacional que no es la suya.

En conclusión, podría permitirse conservar el vínculo entre la ciudadanía y el derecho al voto nacional en condiciones concretas, ya que no excluye a quienes no quieran participar plenamente y además podría ser una política más consistente desde el punto de vista liberal republicano, que enfatiza los lazos políticos entre ciudadanos más que los étnicos y culturales. Por otra parte, no hay pruebas empíricas de que un derecho al voto no ciudadano haya socavado la democracia en aquellos Estados que lo han establecido así desde hace muchos años. Ni hay tampoco buenos argumentos normativos de que garantizar tales derechos a los residentes a largo plazo resulte de alguna manera injusto para los ciudadanos que adquirieron su *status* por nacimiento. En consecuencia, sugiero que el derecho al voto ciudadano para los no nacionales debería considerarse, en general, como una cuestión en la que los Estados liberales deberían ser libres para mantener tradiciones históricas o para experimentar con nuevos planteamientos.

Tal como muestra la Tabla 1, la novedad más relevante es la tendencia a desconectar el derecho al voto, de la ciudadanía a nivel local. Sugiero que esta expansión de los derechos electorales para los no ciudadanos se ve apoyada por

razones democráticas más sólidas que a nivel nacional.⁹ Indica la recuperación emergente de la ciudadanía local y urbana (Bauböck, 2003). En el Estado liberal territorial existe una libertad interna de movimientos para todos, con independencia del *status* de ciudadanía y la ciudadanía local, en las municipalidades y provincias se adquiere automáticamente por el hecho de residir allí. A diferencia de la política nacional, la local no es más que una asociación territorial de sus residentes. La garantía del derecho al voto para todos los residentes refleja esa concepción. Al mismo tiempo, hace valer un grado de autonomía del nivel local de autogobierno respecto al Estado, que es un aspecto esencial de la ciudadanía que se inscribe en una política liberal. Por decirlo de una forma negativa y más fuerte: negar el derecho al voto local a los ciudadanos locales que no han adquirido la ciudadanía a nivel estatal, constriñe al autogobierno local a imponer normas de pertenencia que son defendibles únicamente a nivel del Estado.¹⁰

5. Derecho al voto para ciudadanos no residentes

El derecho al voto para los expatriados es más común que el de los residentes no ciudadanos. No he sido capaz de recopilar un informe global de países que permiten a sus emigrantes emitir votos y, en su lugar, mencionaré algunos ejemplos ilustrativos.¹¹ Aunque en un gran número de países existe un derecho de ese tipo (entre los antiguos 15 Estados miembros de la Unión Europea, sólo Irlanda y Grecia carecen de derecho para los expatriados), su importancia varía considerablemente y depende de la accesibilidad, del porcentaje de expatriados en el total de la población ciudadana y de las tasas de participación entre los expatriados elegibles. Algunos países, como Israel o Nicaragua, exigen que los expatriados viajen a su país de ciudadanía para emitir su voto el día de las elecciones. La mayor parte de los países de América Latina les exigen que visiten un consulado o embajada en su país de residencia (Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Honduras, Venezuela). Estados Unidos, Canadá y la mayor parte de los Estados europeos, en cambio, han aumentado la accesibilidad por medio del voto por correo de los ausentes. Otro obstáculo para muchos expatriados es la necesidad de registrarse algún tiempo antes del voto. Incluso formas muy accesibles de voto para los expatriados pueden, sin embargo, resultar de escasa importancia para las campañas electorales y sus resultados, cuando hay pocos emigrantes o cuando se encuentran muy desconectados para verse implicados.

El derecho al voto para los expatriados se ve a menudo vinculado a condiciones de una residencia anterior en el país de ciudadanía o expira después de un cierto tiempo de residencia en el extranjero. Muchos países, sin embargo (por ejemplo Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal y España), conceden el voto incluso a ciudadanos que han pasado toda su vida en el extranjero.

Una forma de movilizar el voto de los expatriados más bien excepcional y de enfatizar su importancia, consiste en darles una representación en el parlamento. Entre los primeros 15 Estados miembros de la Unión Europea, sólo Francia, Italia y Portugal tienen escaños parlamentarios aparte para ese propósito. En Colombia, los expatriados se caracterizan como una de las cinco minorías con escaños reservados en el parlamento.

¿Qué es lo que motiva a los gobiernos a extender el derecho al voto a los expatriados? La razón más obvia es la de mantener vínculos políticos con aquellos que se han ido pero que han conservado su ciudadanía. Los billetes baratos de avión, los satélites e Internet han vuelto mucho más fácil para los emigrantes mantenerse conectados y estar políticamente bien informados. Desde 1970, los gobiernos de muchos países emisores han cambiado también drásticamente sus actitudes originalmente negativas hacia sus emigrantes y los ven ahora como una valiosa fuente de envíos de dinero o incluso de influencia política en el país receptor (Itzigson, 2000; Bauböck, 2003). Este cambio de rumbo resulta particularmente chocante en México, que en 1998 permitió a sus aproximadamente 10 millones de emigrantes conservar su nacionalidad al naturalizarse en el extranjero. El 28 de junio de 2005, una mayoría abrumadora en la Cámara de Diputados aprobó una ley que permitirá a los expatriados votar en las elecciones mexicanas por medio del voto de los ausentes.

La inclusión electoral de ciudadanos que viven en el extranjero se ve apoyada por concepciones étnicas del carácter de nación que conciben la forma de gobierno no como un Estado territorial con sus habitantes, sino como una comunidad que puede estar dispersa en varios Estados. El nacionalismo étnico llega a ser una justificación dominante cuando los derechos electorales se extienden no sólo a los emigrantes sino también a generaciones posteriores nacidas en el extranjero, que han heredado la nacionalidad de sus padres. En la Europa central del Este han tenido lugar intentos de extender el derecho al voto a minorías de la misma etnia que se han visto separadas de su Estado de origen no por la emigración sino por el desplazamiento de las fronteras de su Estado. Rumanía, por ejemplo, ha ofrecido su ciudadanía a la mayoría étnica de la población de Moldavia, a la que los nacionalistas consideran parte de una más amplia nación rumana (Iordachi, 2004). En diciembre de 2004, una iniciativa húngara de *referéndum* para conceder a 3 millones de húngaros étnicos en los Estados vecinos el *status* de ciudadanía se vio derrotada debido a un escaso *quórum*. La oposición argumentaba que, como en el caso de México, el paso siguiente lo habría constituido el derecho al voto. En el caso de Hungría, sin embargo, el voto de los expatriados habría reforzado sensiblemente el ala derecha de los partidos nacionalistas. (Kovacs, 2005).

Sin embargo, los fuertes vínculos con una diáspora étnica proporcionan también argumentos contra la introducción del voto de los ausentes para esos connacionales. Grecia, Israel, Irlanda e Israel aportan buenas ilustraciones a esa paradoja. Los votos de los ausentes pueden tener una influencia desproporcionada

en los resultados de las elecciones cuando la diáspora es políticamente activa y amplia en proporción a la población de la patria de origen. Es verosímil que esto cause un particular resentimiento entre los perdedores electorales y una legitimidad discutida entre los vencedores sobre todo cuando se sabe que la distribución de las preferencias políticas entre los expatriados difiere de la del electorado doméstico. El informe final de una comisión de reforma política en Belice basa su rechazo de una propuesta para introducir el voto de los ausentes sobre esta razón pragmática, así como sobre un principio más general: «Dado que en Belice las elecciones se ven a veces resueltas por un solo voto, la influencia de un número amplio de belicenses que no viven en Belice pero que votan en las elecciones de Belice es enormemente significativo. Además, existe un principio básico de democracia que consiste en que se trata de un gobierno con el consentimiento de los gobernados, y los belicenses que viven en el extranjero no pueden pretender ser gobernados» (Belize Reform Commission, 2000).

Aunque una concepción no territorial del carácter de nación está siempre implicada en reforzar los derechos de la ciudadanía del exterior, existen otras razones relevantes que proporcionan justificaciones suplementarias. En varios países de América Latina, en Portugal y en España han tenido lugar ampliaciones del derecho al voto en el contexto de una transición democrática. Los regímenes autoritarios de América Latina y del sur de Europa habían causado a veces un substancial éxodo de ciudadanos que continuaban comprometidos con la democracia en sus países de origen. Al prolongarse el exilio político durante décadas, resultaba poco realista esperar que esos expatriados simplemente volvieran. En países en los que la participación democrática tenía que ser redefinida, parecía natural premiar a esos expatriados por su contribución, garantizándoles la participación política plena.

Es de sobra conocido que las mayores expansiones de la ciudadanía tales como el derecho al voto, la igualdad de géneros y las aportaciones de bienestar social tuvieron lugar en el contexto o a consecuencia de grandes guerras como un incentivo para o un reconocimiento de los sacrificios de los «ciudadanos». Ésta fue también la razón para introducir el voto de los ausentes para el personal militar en Canadá (en la Primera Guerra Mundial) y en Estados Unidos (en la Segunda Guerra Mundial). La política estadounidense de gravar los ingresos de los expatriados devengados en el extranjero ha proporcionado otro vínculo entre la solicitud de participación política desde el extranjero y las obligaciones ciudadanas. La «Overseas Voting Rights Act» que al principio garantizaba el derecho al voto de los civiles que vivían en el extranjero se aprobó en 1975 después de una campaña que enviaba bolsas de té a los miembros del Congreso, que aludían al «Boston Tea Party» y a su eslogan: «No taxation without representation».¹²

Extender el derecho al voto a los ciudadanos que estén en el extranjero, así como garantizarlo a los residentes no ciudadanos, viene con frecuencia motivado, por supuesto, por intereses de los partidos políticos que esperan que esos expatria-

dos les apoyen más que a sus competidores. En Austria, por ejemplo, la ley que introducía el voto de los ausentes en 1990 fue patrocinada por el conservador Partido del Pueblo, mientras que la mayoría socialdemócrata en Viena aprobó un derecho al voto local para los inmigrantes en Viena, no estadounidenses, en 2003, que fue revocada por el Tribunal Constitucional en 2004.

6. Justificación del derecho al voto para los ciudadanos no residentes

¿Cómo deberían evaluarse los diversos argumentos sobre el derecho al voto para los ciudadanos del extranjero desde una perspectiva liberal republicana? La «Belize Reform Commission» ha formulado sucintamente la objeción más importante. La democracia es un gobierno por consenso de los gobernados, y los ciudadanos del extranjero no se cuentan entre ellos. Tal como señaló López Guerra (2005) en un reciente debate sobre el derecho al voto de los expatriados, esto explica por qué extender el derecho más allá del territorio no puede ser un requisito desde una perspectiva democrática. El principio de la inclusión territorial respalda de forma automática la ciudadanía o el derecho al voto para todos los residentes, pero se la puede invocar también como un argumento positivo para excluir a los expatriados. Si los que viven de forma permanente en el extranjero fueran capaces de influir en la elaboración de leyes a las que sólo los residentes internos serán sujetos, entonces eso infringiría el derecho de estos últimos al autogobierno. Desde esta perspectiva, el voto de los expatriados parece incluso impermissible.

Por las razones que ya he enumerado, un puro criterio de inclusión territorial no es atractivo desde una perspectiva liberal que tome en serio el consentimiento individual y el autogobierno. Por eso, permítaseme considerar brevemente argumentos alternativos para la extensión del derecho al voto a los expatriados. Dos de ellos se han dejado oír con frecuencia en debates públicos pero finalmente han resultado escasamente convincentes.

El primero consiste en la idea de que el derecho al voto es un premio a las contribuciones de los expatriados. Éstas podrían ser contribuciones políticas tales como las de los refugiados y disidentes a una transformación democrática en sus países de origen, o económicas en términos de remesas, inversiones y comercio bilateral, o culturales al mantener y propagar la lengua materna y al promover sus logros culturales y sus tradiciones en el Estado receptor. Como discutí más arriba, hay pocas dudas de que éstas sean razones poderosas para que los países introduzcan un derecho al voto para los ausentes en el extranjero, probablemente menos por gratitud (que rara vez es una virtud política) y más en orden a obtener ulteriores contribuciones. Podrían también añadir algún peso normativo para un caso general del derecho al voto de los expatriados. Pero no deberían inclinar la balanza hacia un lado o el otro. Un argumento basado puramente en la contribución sería a la vez excluyente y sobreincluyente. En el contexto doméstico, establecer el dere-

cho al voto para individuos o grupos, condicionado a sus contribuciones, sería claramente ilegítimo y un paso atrás hacia las versiones del siglo XIX de democracia no liberal. Y en el extranjero, ya que obviamente no todos los expatriados contribuyen mucho, el argumento no puede justificar un derecho general para todos los que detentan el *status* de ciudadanía en el exterior. Por otra parte, hacer derivar el derecho al voto exterior de las contribuciones, podría favorecer la práctica de ofrecer ese derecho a inversores extranjeros que no son residentes o vincular de otras formas sus vidas individuales al país en el que invierten.

La idea de que el derecho al voto debería ser un premio para las contribuciones voluntarias es por lo tanto profundamente equivocada (López Guerra, 2005). El argumento sería mucho más plausible si esas contribuciones pudieran imponerse por parte del Estado en el que se celebran las elecciones, ya que esto equivaldría a una forma de sometimiento legal que justificaría demandas de representación. Sin embargo, aunque el eslogan «no hay impuestos sin representación» expresa la idea básica de que las obligaciones de ciudadanía implican el derecho al voto, no se sigue de ahí que su inversa «no hay representación sin impuestos» sea igualmente válida. La cuestión previa es si los Estados tendrían un derecho a extender las obligaciones de la ciudadanía a los expatriados y a gravar a sus emigrantes. A pesar de la práctica habitual en Estados Unidos, sugiero que no deberían. Los Estados de inmigración tienen el derecho de gravar por completo a los nacionales de otro país, residentes, que consumen sus servicios públicos. Los impuestos extraterritoriales sobre la renta han sido ocasionalmente invocados como medios de promover el desarrollo económico en los países de origen (Straubhaar, 2000, Jordan y Duvell, 2003). Sin embargo, aunque todos los Estados de inmigración se pusieran de acuerdo para renunciar a parte de los ingresos de sus impuestos en beneficio de los países emisores, el efecto sería el de justificar una correspondiente exclusión de los residentes extranjeros del acceso a algunos servicios públicos. Esto socavaría la igualdad de derechos que se concede con independencia de la nacionalidad dentro de una sociedad democrática liberal, aunque el supuesto beneficio de una igualdad mayor a través de las fronteras internacionales no queda en absoluto garantizado y podría conseguirse también por medios alternativos.

Un segundo principio que podría tomarse en consideración es «*quod omnes tangit ab omnibus approbetur*» (lo que afecta a todos debe ser aprobado por todos). Ian Saphiro sugiere que este «principio de los intereses afectados» exige «definir el *demos* decisión por decisión, no pueblo por pueblo» (Saphiro, 2003: 222). Esta opinión lleva naturalmente a incluir a los residentes no ciudadanos en las elecciones, pero también la pueden invocar los expatriados si alguno de sus intereses vitales se ven afectados por decisiones políticas adoptadas en su país de ciudadanía original. Un principio de intereses afectados puede incluso justificar el derecho al voto de los no ciudadanos no residentes, cuando las decisiones de algunos gobiernos afectan profundamente los intereses de las poblaciones de otros países. La única dificultad de esta idea radica en que la mayor parte de las eleccio-

nes en las democracias representativas no son decisiones acerca de leyes específicas (es decir, referendos), sino decisiones sobre quién posee los poderes generales legislativo y ejecutivo dentro de una política ya dada. Un principio de intereses afectados puede, en consecuencia, no superar la necesidad de definir las fronteras territoriales y de pertenencia del *demos*.

El principio de participación asume que las fronteras territoriales están ya establecidas y que el acceso y la transmisión de la pertenencia están muy condicionados por los intereses presentes y futuros que vinculan a un individuo a una particular política. La participación es distinta de los intereses afectados en el sentido siguiente: en lugar de referirse a la manera en la que decisiones políticas particulares van a afectar a intereses particulares de individuos, proporciona un criterio para determinar la pertenencia, la cual a su vez trae consigo una exigencia de representación en las instituciones que tienen los poderes generales de adoptar decisiones políticas.

Un principio de intereses afectados tiene, de todas formas, importantes implicaciones para limitar las acciones de los Estados más allá de sus fronteras y para la forma de gobierno transnacional y supranacional.¹³ Si un Estado A planea construir una planta de energía nuclear cerca de una frontera internacional con el Estado B y con ello crea un fuerte riesgo para la población de B, entonces A tiene que o bien abstenerse de construir esa planta, o conceder a la población afectada de B alguna representación en la decisión (a través de negociaciones intergubernamentales o de un *referéndum* interfronterizo). Sin embargo, el plan de construir esa planta no crea un derecho de los ciudadanos de B a participar en las siguientes elecciones generales de A. De igual forma, los ciudadanos de cualquier país que sufran cambios climáticos causados por emisiones tóxicas producidas en otro país tienen derecho a que sus intereses afectados se vean representados en un organismo internacional que tenga poderes especiales para regular las emisiones, pero, una vez más, no tienen derecho a una participación democrática en las elecciones del país emisor.

¿Puede un principio de participación superar las objeciones de una inclusión territorial sin caer en la trampa de superinclusividad e indeterminación creada por un principio de intereses afectados? Puede considerarse que los emigrantes y sus hijos tienen participación en su país de origen cuya ciudadanía detentan no sólo a causa de su pasada experiencia de haber crecido en ese país (lo cual no es relevante para sus hijos), sino también porque (si es el caso) hayan conservado su ciudadanía en vistas a regresar allí en un futuro o porque mantengan actuales vínculos con ese país por medio de visitas frecuentes o de envíos de dinero. Todo eso justifica su interés por una ciudadanía exterior y el derecho a regresar que ella implica. Sin embargo, como hemos visto en la sección 2, el derecho de ciudadanía puede desconectarse del *status* de varias formas y los expatriados no tienen un derecho general a disfrutar de los mismos derechos que los que viven en el país. Esto plantea la cuestión de por qué deberían tener entonces el mismo derecho al voto.

Una primera respuesta consiste en que no todos los expatriados deberían tener derecho al voto. Al examinar diferentes grupos de ciudadanos extranjeros, la cuestión consiste en determinar el punto crítico en el que la participación externa se convierte en interferencia injustificada por parte de los extranjeros y la línea divisoria que separa las reclamaciones basadas en derechos, de las que están legítimamente determinadas por una legislación democrática. Aunque una segunda generación nacida en el extranjero puede tener buenas razones para conservar la ciudadanía de sus padres, incluso más allá de la mayoría de edad, su exigencia de participación electoral en un país en el que nunca han vivido es mucho más débil. La participación democrática presupone un compromiso actual más fuerte en la política del que pueda transmitirse por la mera descendencia. En consecuencia, el derecho al voto de los ausentes debería por lo general restringirse a la primera generación de emigrantes. He sostenido que la representación de los emigrantes participantes que son residentes permanentes en el extranjero no es compatible con una adecuada comprensión de las fronteras del *demos*, pero no se exige como cuestión de justicia. Esto plantea una ulterior cuestión sobre si el derecho al voto de los emigrantes no permanentes debería entonces considerarse no como meramente permisible o recomendable, sino como una exigencia democrática (Ruth Rubio-Marín, 2005). Dadas las tecnologías actuales que permiten operar un programa efectivo de votos ausentes que no es demasiado costoso y que no invita a grandes abusos, los ciudadanos que se encuentran de visita en un país extranjero de forma temporal deberían considerarse detentadores de un derecho a un sistema electoral que no excluya a los que están meramente impedidos de estar presentes en el país el día de las elecciones. Otra categoría digna de consideración es la de los migrantes temporales que saben que volverán después de una estancia en el extranjero que no se clasifica como residencia permanente. Su exigencia de no ser excluidos es todavía considerablemente más fuerte que la de los expatriados permanentes. Sin embargo, si todo esto se garantiza, entonces cualquier democracia que tenga la capacidad de hacerlo debería introducir votos de ausentes en orden a no excluir a sus ciudadanos móviles de la representación democrática. Los que defienden que el derecho al voto debería limitarse a aquellos que van a estar sujetos a las leyes aprobadas por los legisladores a los que eligen, tendrán que reconocer que las elecciones deberían extenderse más allá del territorio del Estado al menos para esos dos grupos. Y una vez implantado ese sistema de votos ausentes, será mucho más fácil exponer las razones para incluir igualmente a los emigrantes permanentes de primera generación, ya que satisfacer sus demandas, aun cuando no se basen en exigencias de justicia, no gravaría al Estado con costes extra.

La segunda respuesta consiste en que los ausentes temporales y los emigrantes de hecho no disfrutan de los mismos derechos que los residentes domésticos, ya que votar desde el extranjero resulta en muchos casos más difícil que votar en el propio país. A veces los expatriados tienen que desplazarse a los consulados para emitir su voto o para aportar testigos que compartan su nacionalidad si pue-

den enviar votos ausentes. En casi todos los casos deben registrarse activamente ante las autoridades de su propio país en lugar de verse incluidos en un censo general de votantes. Estas barreras para votar desde el extranjero crean un proceso de auto-selección que filtrará los expatriados con un fuerte interés subjetivo en los lazos con el país de origen. Aunque el interés subjetivo no sea un criterio relevante para la participación, puede en muchos casos servir como apoderado para reforzar los vínculos objetivos.

Otra forma de tratar de distinta forma a los expatriados y a los ciudadanos domésticos sería conceder un peso diferente a sus votos, a fin de que, por ejemplo, un voto emitido en el extranjero valga sólo la mitad de otro doméstico. Esto sería sin embargo muy problemático dado que argumentos similares se podrían utilizar en el contexto doméstico y socavaría el principio básico liberal de «una persona, un voto» (como en la propuesta de J. S. Mill de votos múltiples para los ciudadanos cultos o en las actuales de conceder a los padres votos fiduciarios para sus hijos menores de edad). Una forma más legítima de conseguir un resultado similar parece ser la de crear distritos electorales especiales para los expatriados en los que se necesite un número mayor de votos para el mismo número de representantes. No obstante, si los distritos se calculan de acuerdo con el número de votantes autorizados, entonces es probable que el resultado sea una fuerte sobre-representación de expatriados en relación con el censo real de votos.

La idea de que los ciudadanos del exterior deberían disfrutar de una representación legislativa especial, como sucede en Colombia, Francia, Italia y Portugal, debería rechazarse por razones más generales. La representación especial es una demanda plausible de «minorías permanentes» que se ven siempre excluidos por decisiones mayoritarias porque sus identidades minoritarias las deja fuera de la población general y porque su debilidad numérica o su dispersión geográfica les impide conseguir una representación adecuada en el sistema electoral. En su caso, la justificación de una representación especial se basa en que están sujetos a las leyes sin estar representados en su elaboración. Exactamente lo contrario es verdad cuando se trata de expatriados que disfrutan del derecho al voto. Concederles escaños reservados en el parlamento representa sus intereses especiales como forasteros que viven en un territorio en el que no se aplica la legislación adoptada en el parlamento. Esto se expresa con frecuencia al llamar a los expatriados la provincia $n+1$ del país. Sin embargo, si, como sugiere el principio de participación, los emigrantes tienen derecho al voto porque se les supone interesados en el bien común del país al que están vinculados como ciudadanos, entonces se les debe considerar como «empleados» que participan de los intereses de los ciudadanos domésticos en el desarrollo general del Estado y no necesitan una representación especial.

Estas consideraciones tienen algo que ver también con la cuestión de si los ciudadanos expatriados deberían tener no meramente el derecho al voto sino también el de presentarse como candidatos. Cuando tienen una representación espe-

cial, se desprende que ese «derecho pasivo al voto» debería garantizarse también, de forma que los emigrantes puedan elegir a alguien de sus propias listas que los represente como una circunscripción especial. Si esto se rechaza, la causa de los derechos de elegibilidad se debilita mucho. En consecuencia, el requisito de residencia debería no impedir que un emigrante candidato que quisiera presentarse a la elección utilizase su derecho al regreso en orden a participar en una campaña electoral. Incluso en los sistemas de representación proporcional, en los que los candidatos emigrantes pueden conseguir un escaño simplemente debido a su colocación en una lista de partido, deberían estar presentes en el país y hacer campaña para conseguir votos no sólo entre los expatriados sino también entre el electorado doméstico. La razón para ello consiste en que, si son elegidos, su función será la de representar un electorado más amplio que la comunidad expatriada.

Esto suscita una última objeción general: ¿por qué no debería aplicarse también la misma consideración al voto de calidad de los extranjeros? Aparte del criterio de que los votantes deberían tener una participación en la pertenencia al Estado, ¿no deberíamos también esperar que intervinieran plenamente en una campaña electoral y en consecuencia pudieran votar responsablemente en vistas a las posibles consecuencias de su decisión basada en un conocimiento razonablemente bueno de los candidatos y de los temas? Éste es realmente un requisito importante para hacer las elecciones democráticas responsables hacia las preferencias de los votantes (Pitkin, 1967). Sin embargo, esta consideración, más que plantear una objeción contra el voto no residente, se ha convertido hoy en un argumento de peso para extender el derecho al voto. Las modernas tecnologías de la comunicación no sólo han eliminado obstáculos para el registro y la transmisión de los votos procedentes del exterior, sino que permiten también que los votantes ausentes puedan implicarse plenamente en las campañas electorales. Aunque echen de menos los pósteres electorales en las calles, pueden fácilmente leer la prensa en Internet y ver los programas de televisión en orden a informarse sobre los candidatos y los temas. El hecho de que reunir esa información les supone más esfuerzo que el que tienen que hacer los votantes domésticos no es tampoco una objeción relevante, porque mejora un proceso de autoselección semejante a los efectos de los procedimientos de registro y de voto discutidos más arriba. Y allí donde vive un gran número geográficamente concentrado de emigrantes, hoy es muy fácil exponerlos directamente a una campaña electoral por medio del desplazamiento de los candidatos y de asambleas políticas locales (Bauböck, 2003). Si hoy muchos más países permiten el voto de los expatriados, eso tiene algo que ver con el hecho de que vivimos en un mundo en el que las jurisdicciones políticas están todavía intensamente territorializadas, pero en el que la esfera pública del discurso político se ha transnacionalizado de forma dramática. El derecho al voto de los expatriados debería considerarse como una adaptación a esas circunstancias cambiantes más que como una violación de un principio democrático básico.

Esto nos trae dos objeciones importantes aunque contextuales. La primera la ha planteado la «Belize Reform Commission». ¿Qué sucedería si el voto de los expatriados tuviera un impacto desproporcionado en los resultados electorales? Esta cuestión es ligeramente diferente de la ya referida acerca de que el voto del exterior pueda inclinar la balanza a favor de un partido concreto. Como ya he mencionado, tales consideraciones juegan obviamente un papel a favor de los gobiernos que introducen votos ausentes porque piensan que disfrutan de un mayor apoyo entre los expatriados que la oposición. En consecuencia, ¿está justificado calificar como manipulación un movimiento para extender el electorado de esa forma? Eso depende plenamente de cómo evaluemos los argumentos en pro y en contra. Los trabajadores con derecho al voto y las mujeres o los no ciudadanos tenían también un impacto diferencial en las perspectivas electorales de varios partidos. Si nuestras razones generales a favor del escrutinio del voto emigrante resisten el test del escrutinio democrático, entonces el impacto electoral en la competición de partidos no representa una objeción relevante.

Aquí lo más pertinente es todo lo que se refiere al tamaño del voto emigrante. La relación de participación podría verse afectada si los emigrantes pudieran de hecho superar en la votación a los residentes domésticos. En lugar de verse implicados en decisiones políticas que los iban a afectar debido a su *status* de pertenencia exterior y a su adscripción, los expatriados dominarían esas decisiones y en consecuencia someterían a la población doméstica a una regla del exterior. Un caso más probable es que los expatriados con derecho a voto no constituyan una mayoría del electorado pero que puedan tener un impacto muy significativo debido a su gran número y a su fuerte movilización política. Sólo las concepciones nacionalistas de la comunidad política podrían defender que conceder el voto a los expatriados sea un requisito preceptivo, dado que sus reivindicaciones se derivan de una pertenencia igual en una comunidad nacional. Todos los argumentos liberales que he examinado defienden por su parte simplemente que extender el derecho al voto de esa forma es compatible con el autogobierno democrático, pero no un requisito. Si esto se acepta, las objeciones contextuales contra la introducción de los votos ausentes se deben sopesar contra las reclamaciones de los expatriados a la representación. No existe una fórmula numérica de cómo hacerlo, pero si aceptamos también que el voto doméstico no debe verse dominado por el exterior, entonces el peso de las objeciones aumentará generalmente con la participación del voto de los expatriados en el conjunto del electorado. Y dado que este argumento es contextual más que basado en principios, no descartaría conceder aún a los expatriados una oportunidad de participar bajo condiciones que requieren más esfuerzo y que reducirán el número global de votos, tales como el requisito de viajar al país en orden a emitir su voto el día de las elecciones.

La última objeción que debe tomarse en serio es acerca del doble voto. En su formulación más común es, una vez más, poco convincente. La mayor parte de los emigrantes son a la vez residentes no ciudadanos y no ciudadanos residentes. Y un

creciente número de ellos tiene también múltiples nacionalidades. El derecho al voto de los expatriados permitirá a todos los dobles ciudadanos emitir el voto en dos elecciones nacionales y el derecho al voto para los residentes extranjeros ampliará la posibilidad del voto múltiple incluso para aquellos que detentan únicamente la nacionalidad de su país de origen. Esto sin embargo no tiene por qué violar el principio de «un hombre, un voto», ya que cada uno de esos votos debe computarse sólo una vez en cada elección. El derecho a votar en dos elecciones nacionales no es distinto del de disfrutar de los derechos de emigración en dos países. En lugar de considerarlos como privilegios especiales de los emigrantes, podemos ver ambos derechos como fundamentados en las múltiples participaciones de los emigrantes, que reflejan sus necesidades particulares y sus circunstancias biográficas.

Los argumentos examinados en nuestra discusión previa sobre la representación especial sugieren que la elegibilidad múltiple es un problema más serio que el del voto múltiple. *Un cargo público electo crea una relación especial de confianza y responsabilidad entre los votantes y los funcionarios que es difícilmente compatible con la tenencia o la gestión simultáneas de un cargo público en otro país.*¹⁴ Presentarse como candidato no es, sin embargo, más que tantear el terreno. Sólo cuando los candidatos triunfantes son proclamados, es un requisito razonable que en ese momento deban renunciar a una ciudadanía exterior.¹⁵

El voto múltiple, sin embargo, crea dificultades en un contexto en el que los votos emitidos en diferentes elecciones se van a sumar, eventualmente, a un nivel superior. En los Estados federales los ciudadanos no deben votar dos veces en las elecciones provinciales aun cuando tengan residencia en dos provincias, porque entonces sus votos contarían dos veces al determinar la representación de las provincias en las instituciones federales (una especie de segunda cámara del parlamento). Este argumento es relevante dentro de la Unión Europea. Los ciudadanos de la Unión Europea que vivan en otro Estado miembro pueden elegir emitir su voto bien en el Estado de residencia o bien en su Estado de nacionalidad, pero no se les permite emitir su voto en ambos lugares (prohibición que es difícil de llevar a la práctica a falta de un único censo europeo de votantes).¹⁶ No existe, sin embargo, una norma europea que impida a los que tengan nacionalidad múltiple emitir dos votos en elecciones nacionales y, en consecuencia, estar representados dos veces por dos gobiernos europeos diferentes en el principal cuerpo legislativo, el Consejo de la Unión Europea. Aunque esto realmente plantea un problema desde la perspectiva de una teoría democrática, se suaviza en cierta medida por el hecho de que el Consejo no es una institución federal sino confederal, que no se elige directamente, y de esa forma representa a los ciudadanos, en el mejor de los casos, indirectamente, por medio de los gobiernos de los Estados miembros.

El voto múltiple más allá de las fronteras internacionales puede también constituir un problema cuando se da en un contexto en el que puede socavar la integridad territorial de un Estado. En Bosnia-Herzegovina, Hungría, Moldavia y

Eslovaquia, la reivindicación de una nacionalidad múltiple y de un derecho múltiple al voto en un Estado de residencia y en un Estado étnicamente próximo va asociada a disputas históricas sobre fronteras territoriales. En estos contextos políticamente volátiles, una demanda de ciudadanía extranjera está refrendada con intentos de acomodar a las minorías nacionales por medio de una devolución territorial y de una autonomía dentro de su Estado de residencia. De esta forma, se llega un compromiso entre ambos tipos de representación: las minorías históricas pueden, o bien reclamar una ciudadanía múltiple, alojada dentro de un Estado que reconoce sus propias instituciones de autogobierno, o bien identificarse como una diáspora étnica que disfruta de una forma de ciudadanía doble más allá de una frontera internacional. Combinar ambas aspiraciones socavaría la confianza y la estabilidad en las democracias multinacionales. Éste es un asunto complejo que no surge en contextos de inmigración en los que el migrante transnacional no presenta reclamaciones de una autonomía territorial. Lo planteo aquí meramente para señalar una vez más que todos mis argumentos a favor de la ciudadanía y del derecho al voto de los participantes presuponen un planteamiento anterior de conflictos sobre las fronteras internacionales, así como sobre las domésticas, que capacitan a una minoría nacional para gobernarse a sí misma dentro de un territorio en el que forma una mayoría regional.

7. Conclusiones

He defendido en este trabajo que un principio de participación en los Estados democráticos necesita que los inmigrantes tengan un derecho a la plena ciudadanía basado en la residencia y que los mismos tengan una opción a conservar su propia nacionalidad de origen. Bajo estas condiciones, el derecho al voto en las elecciones nacionales para los residentes no ciudadanos y para los ciudadanos no residentes debería verse a la vez como compatible con un principio democrático de inclusión, pero no exigido por él. Sin embargo, la proliferación del derecho al voto ausente y al voto local basado meramente en la residencia, indica que las concepciones tradicionales republicanas del autogobierno democrático deben adaptarse al hecho de la migración transnacional y a la emergencia de las correspondientes esferas públicas desterritorializadas. He sugerido que esto requiere una concepción del *demos* que combine las características de una sociedad territorial, una comunidad intergeneracional y una asociación voluntaria.

Estas normas para asignar derechos de participación democrática se aplican únicamente dentro de una plurivalencia de Estados que disfruten de un alto grado de autonomía (aunque no necesariamente de plena soberanía). Ya no serían adecuadas dentro de un Estado mundial en el que los Estados tuvieran el mismo *status* que las provincias en las actuales democracias federales. Pienso, sin embargo, que los principios que he defendido seguirían siendo relevantes en una utopía liberal de fronte-

ras internacionales abiertas entre países independientes. En un mundo de esas características, la ciudadanía extranjera perdería mucho de su actual valor y ya no dividiría la población del mundo entre los que tienen amplios derechos de movimiento y aquéllos cuyas oportunidades se ven restringidas por regímenes de visados y por el control de la inmigración. Sin embargo, un mundo con fronteras abiertas podría seguir siendo uno en el que los Estados ejercieran una jurisdicción comprensiva dentro de un territorio bien definido. Entonces, el *demos* representado en la legislación democrática dentro de tales jurisdicciones no estaría definido aún como una asociación puramente territorial. Se constituiría a sí mismo como un pueblo político al determinar la ciudadanía no sólo por el lugar de nacimiento sino también por la descendencia, al pedir a los inmigrantes que decidieran si querían unirse, y al ofrecer a los emigrantes la opción de conservar su pertenencia o renunciar a ella. Para ambos grupos esta decisión no vendría ya determinada por consideraciones de utilidad para escoger el *status* de ciudadanía que proporciona a un migrante el más atractivo conjunto de derechos y obligaciones. En lugar de ello, deberían escoger la pertenencia en virtud de una participación democrática, así como escoger la participación como una expresión de su sentido de pertenencia política.

NOTAS

* Versión española de Joaquín Rodríguez Feo, Profesor de Filosofía Moral de la UNED.

1. UDHR 1948, ICCPR 1996, ECN 1997, Statelessness Convention, Rights of Child Convention...

2. Este principio del lazo genuino lo estableció la International Court of Justice en el famoso caso *Nottebohm* (ICJ Reports, 1955).

3. Ver Rubio-Marín (2000) para una interesante propuesta que defiende la naturalización automática pero rechaza la desnacionalización automática.

4. Esto implica un rechazo de la afirmación de que todo pueblo tiene derecho a una autodeterminación territorial en el sentido de determinar sus propias fronteras territoriales.

5. Dado que en Estados Unidos actualmente no existe una recluta general, los extranjeros no tienen que servir en el ejército.

6. Como discutiré en la sección 4, Estados Unidos garantiza también a sus expatriados el voto por correo y hace considerables esfuerzos para movilizar su voto. Estados Unidos es, por lo tanto, no sólo el mayor país del mundo de inmigración sino también un país emisor, que apoya los lazos de ciudadanía transnacionales entre sus emigrantes mientras se opone a la misma clase de vínculos entre sus inmigrantes.

7. Para otros argumentos normativos a favor de esta proposición, ver, por ejemplo, Carens (1987), Goodin (1992), Bauböck (1997), Bader (1996), Cole (2000).

8. Varios párrafos de las secciones 3, 4 y 5, así como la tabla 1, los he tomado de Bauböck (2005).

9. Ver también Aleinikof y Klusmeyer (2002), cap. 3.

10. Esto no implica, sin embargo, que las municipalidades deban ser libres para determinar por sí mismas si garantizan el derecho al voto a todos los residentes. Esto equivaldría a afirmar a nivel local un principio de autodeterminación en cuestiones de ciudadanía contra el que he argumentado en la sección 1 incluso a nivel nacional.

11. Para un análisis exhaustivo de expatriados que votan en países de América Latina, Estados Unidos, Canadá, Portugal y España, ver Calderón Chelius (2003).

12. Ver www.fawco.org/us_concerns/voting_overseas/struggle.html, visitada por última vez el 20 de junio de 2005.

13. Estoy agradecido a Mathias Thaler por suscitar esta cuestión.

14. Ya que no debe existir una conexión tan fuerte entre el *status* de ciudadanía y el derecho al voto a nivel local, este argumento no se aplica a los candidatos a elecciones locales.

15. Mientras Australia permite, por lo general, una doble nacionalidad, pero exige que los miembros del Parlamento renuncien a una segunda nacionalidad, Estados Unidos se aferra aún a la ficción legal de que el prestar juramento de lealtad al naturalizarse causará la pérdida de otra nacionalidad. Al mismo tiempo tolera que el gobernador titular de California no haya renunciado a su nacionalidad austriaca.

16. Directiva de la Unión Europea para el voto en las elecciones al Parlamento Europeo.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENDRT, Hannah (1967): *The Origins of Totalitarianism*, revised edition.
- ARISTÓTELES (1962): *The Politics*, trans: T.A.Sinclair, revised and commentary: J. Saunders, Penguin, London.
- BADER, Veit (ed.) (1997), «Fairly Open Borders», en Veit Bader (ed.), *Citizenship and Exclusion*, Macmillan Press, London.
- BAUBÖCK, Rainer (1997): «Gehen, Bleiben, Kommen. Notwendige Öffnung und legitime Schließung liberaler Demokratien» (Irse, quedarse, llegar. Apertura necesaria y cierre legítimo en las democracias liberales), en *Archives Européennes de Sociologie*, n.º 1/1997:71-103.
- (2001): „Einleitung», en Rainer Bauböck y Patrik-Paul Volf, *Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann* (Caminos para la integración. ¿Qué se puede hacer contra la discriminación y la xenofobia?), Drava Verlag, Klagenfurt/Celovec.
- (2003): «Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism», en *International Migration Review* 37 (3): 700-723.
- (2005): «Expansive Citizenship: Voting Beyond Territory and Membership», *Political Science and Politics*, vol. 38, n.º 4, octubre.
- BENHABIB, Seyla (2004): *The Rights of Others*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- BELIZE REFORM COMMISSION (2000): Final Report of the Political Reform Commission, January 2000, en http://www.belize.gov.bz/library/political_reform/p13.html, último acceso septiembre de 2005.
- BLAIS, André, Louis MASSICOTE y Antoine YOSHINKA (2001): «Deciding who has the right to vote; a comparative analysis of elections laws», en *Electoral Studies* 20: 41-62.
- CALDERÓN CHELIUS, Leticia (ed.) (2003): *Votar en la Distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, D.F., Instituto Mora.
- CARENS, Joseph H. (1987): «Aliens and Citizens. The Case for Open Borders», en *The Review of Politics*, vol. 49, primavera.
- COLE, Phillip (2000): *Philosophies of Exclusion. Liberal Political Theory and Immigration*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- DAHL, Robert A. (1989): *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven and London.
- DAY, Stephen y Jo SHAW (2002): «European Union Electoral Rights and the Political Participation of Migrants in Host Politics», en *International Journal of Population Geography* 8: 183-199.
- EARNST, David C. (2004): *Voting Rights for Resident Aliens: Nationalism, Postnationalism and*

- Sovereignty in an Era of Mass Migration*, Ph.D. Dissertation at the Columbian College of Arts and Sciences, George Washington University, Washington, D.C.
- GOODIN, Robert (1992): «If People Were Money», en Barry, B., Goodin, R. (eds.), *Free Movement. Ethical Issues in the transnational migration of people and of money*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- HAYDUK, Ron (2005): *Democracy for All: Restoring Immigrant Voting in the United States*, New York, Routledge.
- IORDACHI, Constantin (2004): «Dual Citizenship and Policies toward Kin-Minorities in East-Central Europe: A Comparison between Hungary, Romania and the Republic of Moldova», en Zoltán Kántor, Balázs Majtényi, Osamu Ieda, Balázs Vizi, Iván Halász (eds.), *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, pp. 239-269, disponible en http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no4_ses/contents.html, último acceso 21 de junio de 2005.
- ITZIGSOHN, José (2000): «Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrants' Political Transnationalism», en *International Migration Review* 36 (4): 1.126-1.154.
- JORDAN, Bill y Franck DÜVELL (2003): *Migration. The Boundaries of Equality and Justice*, Polity Press, Cambridge, UK.
- KOVÁCS, Mária M. (2005): «The Politics of Dual Citizenship in Hungary», trabajo presentado en la conferencia *Dual Citizenship: Rights and Security in an Age of Terror*, Munk Center for International Studies, University of Toronto, 17-19 marzo.
- LÓPEZ-GUERRA, Claudio (2005): «Should Expatriates Vote?», en *Journal of Political Philosophy* 13 (2): 216-234.
- MADISON, James (1982): «Federalist 10», en Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers (1787-1788)*, Bantam Books, Toronto.
- MARSHALL, Thomas H. (1965): *Class, Citizenship, and Social Development*, New York: Anchor Books.
- PITKIN, Hanna F. (1967): *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley.
- RUBIO-MARÍN, Ruth (2000): *Immigration as a Democratic Challenge. Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- (2005): «External Citizenship and the Nation-State: Democratic Challenges and Prudential Consideration», en *N.Y.U. Law Review*, vol. 80, n.º 6, próxima publicación en diciembre.
- SHAPIRO, Ian (2003): *The Moral Foundations of Politics*, New Haven, Yale University Press.
- STRAUBHAAR, Thomas (2000): «Why Do We Need a Global Agreement on Movements of People (GAMP)?», en *Hamburger Weltwirtschaftsarchiv Discussion Papers*, n.º 94.
- WALDRAUCH, Harald (2005): «Electoral Rights for Foreign Nationals: A Comparative Overview», Presented at the Workshop on *Citizens, Non-citizens and Voting Rights in Europe*, Edinburgh, junio, disponible online en www.euro.centre.org/EdinburghPaperWaldrauch.pdf, último acceso 21 de junio.
- WEIL, Patrick (2002): *Qu'est-ce qu'un Français: histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Grasset.