

El precio de la ciudadanía española y europea

Carmen González Enríquez | Investigadora principal de Demografía y Migraciones Internacionales.

Tema

Las normas de acceso a la nacionalidad son muy diferentes en los Estados de la UE. España ofrece la vía más rápida para la mayoría de sus inmigrantes no comunitarios.

Resumen

En los últimos 12 años, España ha concedido la nacionalidad a más de un millón de personas. Aunque el Código Civil exige 10 años de estancia para solicitar la ciudadanía, excluye de esta regla a la mayor parte de los inmigrantes no comunitarios que residen en España, los latinoamericanos. De este modo, España, en la práctica, concede la ciudadanía con una exigencia de permanencia mucho menor que la media europea, que está en más de seis años. Además, 503.000 personas han solicitado la nacionalidad por la vía de la Ley de la Memoria y una propuesta reciente podría extender ésta a un número indeterminado de judíos sefardíes. Aquí se propone una modificación de las normas de acceso a la nacionalidad.

Análisis

La obtención de la nacionalidad en un Estado miembro de la UE concede derechos muy sustanciales en el conjunto de la UE, a pesar de lo cual no existe hasta ahora un intento de homogeneizar las normativas nacionales que regulan ese acceso a la nacionalidad. Así, por vías muy diferentes y con requisitos muy diversos, se logra la ciudadanía europea, a veces rápidamente, como en el caso de los inmigrantes latinoamericanos en España, y a veces muy lentamente, como ocurre en Austria o en la propia España con los inmigrantes de otros orígenes.

Las normas de acceso a la nacionalidad en los diferentes países suelen resultar de alguna combinación del "derecho de sangre" (*ius sanguinis*) y el "derecho del suelo" (*ius solis*). El primero hace referencia a la filiación del individuo, a sus padres y antepasados (por ejemplo, es alemán el descendiente de alemanes) y el segundo a la adquisición de la nacionalidad por la vía de la residencia: se llega a ser alemán, al margen del origen familiar, previa solicitud, tras ocho años de estancia en el país. En España prima el *ius sanguinis* (son españoles todos los hijos de españoles), aunque matizado por numerosas provisiones sobre el acceso a la nacionalidad por la vía de la residencia, el matrimonio, o el nacimiento en suelo español:

- El Código Civil concede la nacionalidad española a los nacidos en España, al margen de la nacionalidad de sus padres. Estos pueden solicitarla para su hijo tras

un año de estancia del niño en el país. Durante la pasada década, el número de nacimientos de padre o madre extranjeros aumentó anualmente a un ritmo de 10.000, pasando de 41.000 en 2001 a 108.000 en 2007 y 109.000 en 2011.¹

- El Código también facilita el acceso a la nacionalidad a los hijos o nietos de españoles nacidos en España que por un motivo u otro no han mantenido su nacionalidad española. Esta vía, introducida en la reforma del Código Civil del 2002, se dirigió a facilitar la ciudadanía a los hijos y nietos de los antiguos emigrantes españoles.
- La nacionalidad se concede a los niños nacidos en España a los que los países de origen de sus padres no reconocen la ciudadanía por haber nacido en el extranjero. Este es el caso de los hijos de buena parte de los inmigrantes latinoamericanos que nacen en España (argentinos, ecuatorianos, bolivianos, brasileños, colombianos, cubanos, chilenos, paraguayos, peruanos y uruguayos).²
- El matrimonio con un español es una vía indirecta de acceso a la nacionalidad: en ese caso es necesario un año de estancia después del matrimonio para solicitar la ciudadanía. Esta puerta hacia la nacionalidad es la más susceptible de comportamientos fraudulentos, por lo que es objeto de especial vigilancia.³
- Tienen acceso a la nacionalidad española los hijos de padres que nacieron en España, aunque no tuvieran la nacionalidad española. Esto último tendrá influencia en Ceuta y Melilla dentro de un par de décadas ya que durante años gran parte de las mujeres de las provincias marroquíes del norte han acudido a dar a luz a los hospitales españoles de ambas ciudades fronterizas. Los nietos de estas mujeres podrán solicitar la nacionalidad española por ser hijos de alguien nacido en España.
- La llamada Ley de la Memoria Histórica⁴ abrió una nueva vía a la nacionalidad al ofrecer ésta a los nietos de quienes la perdieron como consecuencia del exilio durante la guerra civil o la posguerra, y a los hijos de quienes tuvieron la nacionalidad española pero la perdieron por cualquier motivo. La vía se abrió durante dos años, que se prorrogaron a tres. En aplicación de esta Ley se han presentado 503.000 solicitudes de acceso a la nacionalidad española, el 90% de ellas en América Latina, y se han resuelto ya favorablemente cerca de 300.000. El resto está aún en trámite. Muy pocas de estas solicitudes corresponden a nietos de exiliados.

¹ Anuarios Estadísticos de Extranjería del Observatorio Permanente de la Inmigración y Estadísticas del Movimiento Natural de la Población. INE.

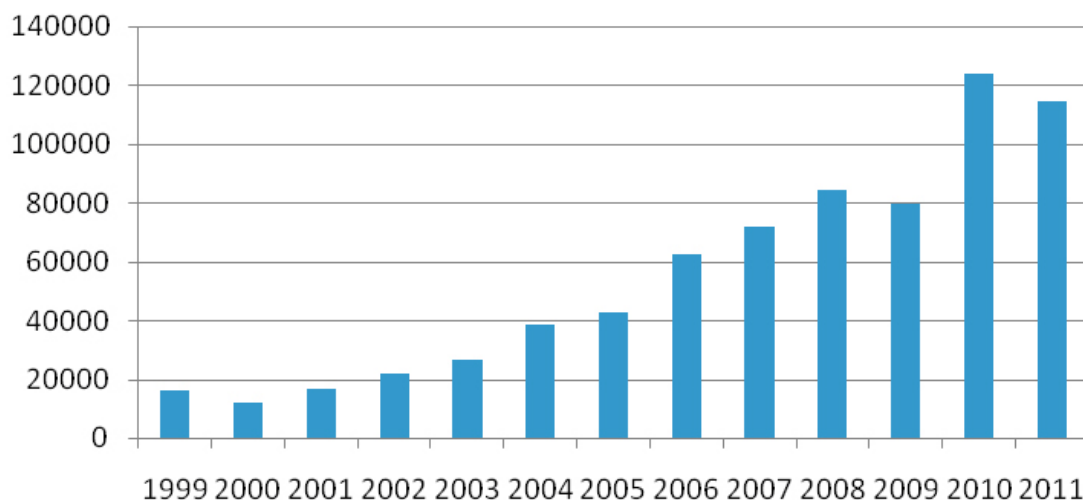
² Sobre el acceso a la nacionalidad por nacimiento en España puede verse *Nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en España*, de Aurelia Álvarez Rodríguez y el OPAM, <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/observatoriopermanenteinmigracion/publicaciones/>

³ Al matrimonio se ha unido, como vía de acceso al permiso de residencia e, indirectamente, a la nacionalidad, la certificación de vida en común como unión de hecho. Esta segunda vía, más sencilla y menos vigilada, está más abierta a las prácticas fraudulentas.

⁴ Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la dictadura.

Pero la vía de acceso a la ciudadanía más utilizada es la de la residencia. En este terreno las normas españolas exigen, con carácter general, una estancia legal de 10 años para poder solicitar la nacionalidad, período que se rebaja a dos años en el caso de los nacionales de todo Iberoamérica, Portugal, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y de los sefardíes. Los refugiados, un grupo muy reducido en España, pueden solicitar la nacionalidad tras un periodo de cinco años de residencia. Puesto que los inmigrantes procedentes de Latinoamérica suponen el 56% de todos los inmigrantes no comunitarios, la excepción de los dos años se aplica en realidad en la mayoría de los casos. Así en 2011 (último año con datos disponibles), se concedieron 114.599 nacionalidades, de las cuales el 72% se tramitaron por la vía de los dos años de estancia previa. Muy lejos le sigue la vía matrimonial (10%), la estancia durante 10 años (9%) y el nacimiento en España (8%). El 78% de las concesiones se dirigieron a ciudadanos de América Central y del Sur. Conviene recordar que los europeos comunitarios que residen en España –2.354.561 personas en el último Padrón de enero del 2013– rara vez solicitan la nacionalidad española: su ciudadanía de la UE les ofrece derechos muy similares a los de los españoles, con la excepción del voto en las elecciones generales y autonómicas, de tal modo que la nacionalidad no es para ellos un elemento sustancial en su integración ni en su bienestar. Por otra parte, y muy en contra del espíritu europeísta, existen pocos convenios de doble nacionalidad entre Estados europeos. España sólo tiene convenio de doble nacionalidad con los países antes mencionados, los mismos que se benefician de la excepción de los dos años, de modo que el ciudadano de casi todos los países de la UE que adquiere la nacionalidad española debe renunciar a la suya.

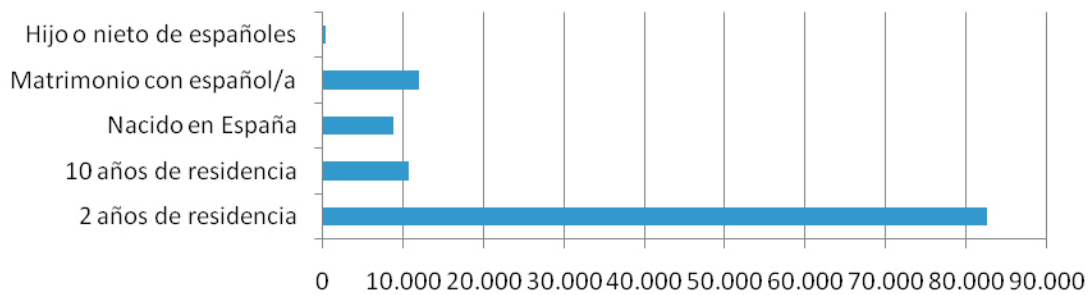
Figura 1. Concesiones anuales de nacionalidad por residencia



Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración.

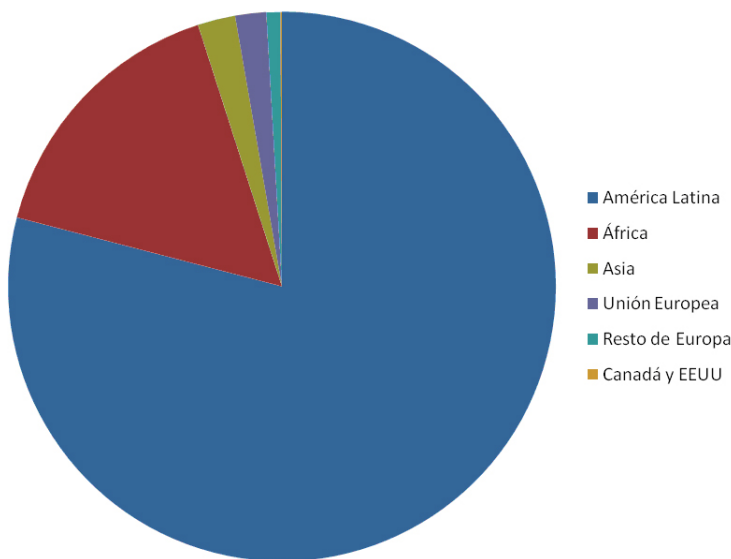
El descenso que se observa en 2011 se debe al atasco producido en los servicios del Ministerio de Justicia por el alto número de solicitudes de nacionalidad, un atasco que alcanzó los 400.000 expedientes en 2012. En un gesto sin precedentes, el Ministerio llegó a un acuerdo con el Colegio de Registradores de la Propiedad para que examinaran las solicitudes e informaran sobre ellas, sin contraprestación económica. Se les asignaron 350.000 expedientes y el 83% de las propuestas que se han hecho ya sobre ellos (244.000 en el pasado febrero) son de concesión de la nacionalidad.⁵ Aunque la decisión final corresponde al Ministerio de Justicia, puede darse por supuesto que éste aceptará en general la propuesta del Colegio de Registradores, lo que supone más de 200.000 nuevas nacionalidades correspondientes a la bolsa acumulada. El Colegio seguirá realizando esta labor al menos hasta finales de este año, en este caso con las nuevas solicitudes que se han presentado a razón de unas 12.000 al mes⁶ durante 2012 y 2013.

Figura 2. Nacionalizaciones según vía de acceso, 2011



Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración.

Figure3. Nacionalizaciones por origen, 2011



Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración

⁵ *El País*, 21/IV/2013.

⁶ <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1288777650107/EstructuraOrganica.html>.

En términos comparativos, España es el país de la UE en el que resulta más fácil acceder a la nacionalidad para la mayoría de los inmigrantes no comunitarios. De hecho, los inmigrantes latinoamericanos acceden a ella mucho antes de lograr el permiso de residencia permanente, que se obtiene tras cinco años de residencia legal y que concede derechos de estancia y trabajo en toda la UE (Permiso de Residencia de Larga Duración). Aunque otros países tienen también normas específicas para beneficiar a los que consideran más cercanos cultural o étnicamente, a semejanza de las normas españolas respecto a los latinoamericanos, los inmigrantes de esos orígenes no pesan tanto en la inmigración total como lo hacen los latinoamericanos en el caso español. Alemania, por ejemplo, cuyo sistema es la más conocida expresión del *ius sanguinis*, concede la nacionalidad a todos los que puedan probar ser de ascendencia alemana aunque sus antepasados llevasen siglos sin pisar los territorios de la actual Alemania. Lo mismo ocurre con otras naciones que tienen importantes diásporas, como la griega, o han perdido la soberanía sobre territorios poblados por antiguos co-nacionales, como los húngaros. Pero en todos estos casos los migrantes que acceden a la nacionalidad por esa vía representan un pequeño porcentaje del total de inmigrantes de cada país, o bien son países con una inmigración muy pequeña, en marcada diferencia con el caso español, que ha recibido durante la década pasada el mayor número de inmigrantes de la UE, y en el que la excepción jurídica se ha convertido en la mayoría estadística entre los no comunitarios. Conviene resaltar, por otra parte, que no existe correspondencia con España en las normas de los países latinoamericanos de acceso a la nacionalidad, es decir, los españoles no se benefician allí de un tratamiento especial para nacionalizarse.

Figura 4. Años de residencia exigidos para solicitar la nacionalidad

| País | Años |
|--------------|--|
| Austria | 10 |
| Grecia | 10 |
| Italia | 10 |
| Dinamarca | 9 |
| Alemania | 8 |
| Estonia | 8 |
| Hungría | 8 |
| Rumanía | 8 |
| Luxemburgo | 7 |
| Eslovaquia | 6 |
| Portugal | 6 |
| Reino Unido | 6 |
| Bulgaria | 5 |
| Chipre | 5 |
| Rep. Checa | 5 |
| Finlandia | 5 |
| Francia | 5 |
| Letonia | 5 |
| Países Bajos | 5 |
| Suecia | 5 |
| Bélgica | 3 |
| Polonia | 3 |
| España | 2 (latinoamericanos y otros grupos) 10 (resto) |

Fuente: Eudo Observatory Citizenship.

Pese a que el acceso a la nacionalidad es en España más rápido que en ningún otro país de la UE para la mayoría de sus inmigrantes no comunitarios, el principal índice europeo que evalúa las políticas de integración, el MIPEX (*Migrant Integration Policy Index*),⁷ califica a España con una puntuación baja en ese apartado porque sólo recoge la exigencia de los 10 años de estancia previa, y no los dos años de la excepción. Esta paradoja perjudica injustamente la reputación de las políticas españolas de integración, que sin embargo puntúan alto en los demás aspectos.

Junto a las vías más utilizadas de acceso a la nacionalidad, existen varias muy minoritarias, como la “nacionalidad por carta de naturaleza”, que se concede de forma discrecional y graciable y que se ha aplicado notoriamente a deportistas de elite y a otros casos excepcionales por muy diversos motivos. Algunas de estas concesiones han beneficiado en los últimos años a judíos sefardíes nacionales de países en los que están sufriendo acoso social o institucional. En este contexto, se presentó hace unos meses una oferta del Ministerio de Justicia para extender la concesión de la nacionalidad a todos los judíos sefardíes, una comunidad cuyo tamaño se calcula en unos tres millones de personas y que en buena parte mantiene vivas sus señas de identidad españolas, como el idioma. El proyecto, que se presentó como un gesto de reparación de la injusticia cometida por España al expulsar a los judíos en 1492, no ha avanzado desde entonces, pero su publicidad ha despertado muchas expectativas y solicitudes de obtención de la nacionalidad española entre sefardíes residiendo en varios países.⁸ De seguir adelante, la apertura de esta nueva vía podría causar protestas del otro gran colectivo expulsado de España, el de los moriscos, más numeroso que el judío y expulsado más recientemente (durante el reinado de Felipe II, en 1609). Los moriscos desterrados, a diferencia de los sefardíes, perdieron pronto su identidad española, básicamente el idioma, pero, si de reparar iniquidades se trata, podría argumentarse que ambas expulsiones fueron igualmente injustas.

Conclusión y propuestas

El acceso a la nacionalidad permite la plena incorporación al colectivo humano que define la base del Estado, razón por lo que todos los Estados cuentan con normas que la regulan. La red de solidaridad permanente que existe entre los pertenecientes a la nación –y que se expresa, entre otras cosas, por la vía de los impuestos y el papel distributivo y cohesionador del Estado– no puede estar abierta de forma indiscriminada a todos los que decidan integrarse en ella. Por este motivo, todos los Estados exigen un cierto tiempo de permanencia en el territorio como proceso previo de integración en esa sociedad. A esto muchos añaden exámenes sobre el dominio de la lengua oficial y el conocimiento de la cultura, la historia y el sistema político del país, una tendencia creciente a la que va a sumarse España. La celebración de ceremonias de acceso a la nacionalidad, con mayor o menor solemnidad, que muchos países practican, es también un instrumento para dar un valor de identidad personal a la nacionalidad, más allá de

⁷ <http://www.mipex.eu/>.

⁸ Véase, por ejemplo, el artículo del *New York Times* del pasado 20 de mayo, sobre las expectativas de los sefardíes estadounidenses.

sus beneficios instrumentales, un aspecto al que se ha prestado poca atención en España.

En el caso de la UE, a la nacionalidad de cada Estado se superpone una ciudadanía europea que se adquiere básicamente por la vía de las ciudadanía nacionales. Sin embargo, no se ha dado ningún paso hacia la homogeneización de las normas de acceso a la nacionalidad en cada uno de los Estados miembros ni hacia el reconocimiento automático de la doble nacionalidad entre los nacionales de cualquiera de los Estados de la UE.

En este contexto, las normas españolas, combinadas con la preeminencia de la inmigración latinoamericana, han hecho que la vía a la nacionalidad sea, como media, menos costosa en España que en ningún otro país de la Unión. Casi tres cuartas partes de los nuevos españoles han accedido a la nacionalidad por la vía de los dos años de estancia, muy por debajo de la media de las exigencias en los diferentes países europeos, que está en 6,4 años.

El alto número de nuevas nacionalidades concedidas en España tiene efectos de muchos tipos, entre ellos una disminución de la capacidad del Estado español para la gestión de los flujos migratorios puesto que todos los ciudadanos españoles tienen derecho a la reagrupación familiar de sus cónyuges, hijos menores de 21 años y padres (suyos y del cónyuge), familiares que a su vez acceden con el tiempo a la ciudadanía y se convierten en titulares de esos mismos derechos. Otro efecto, relacionado con el actual momento de crisis, es el aumento de la llegada a otros países de emigrantes de reciente nacionalidad española, tanto en la UE como al otro lado del Atlántico, con resultados a veces perjudiciales.⁹

Es necesario un proceso de convergencia europeo en las normas de acceso a la ciudadanía en cada Estado, puesto que ésta otorga derechos en todos los demás. Pero, mientras tanto, nuestro país debería acercarse a la media europea disminuyendo sustancialmente por un lado el periodo que el Código Civil exige para solicitar la nacionalidad (los 10 años de estancia legal) y suprimiendo por otro la excepción (los dos años) que se aplica a los nacionales de tantos países. Una norma común para todos, que no discrimine en función del origen, que exigiera, por ejemplo, cinco años de residencia –el requisito más frecuente en la UE, coincidente con el período necesario para conseguir el permiso europeo de larga duración– sería más justa, más beneficiosa para la reputación de la política de integración española y más conveniente para nuestras relaciones exteriores en el campo de la movilidad.

Por último, convendría revisar la pertinencia de la vía de acceso a la nacionalidad por ser hijo de un padre o madre nacido en España que, sin embargo, no tuvo nunca la

⁹ Los nacionales españoles se han convertido en los europeos más rechazados en las fronteras aeroportuarias de EEUU, cuyas normas establecen la exclusión del sistema de exención de visado (*visa waiver*) a los nacionales de cualquier país entre los que se produce más de un 3% de denegaciones de entrada en sus fronteras. España está todavía lejos de llegar a ese techo, pero el número de rechazos es creciente.

nacionalidad española. En este caso puede estar tanto una turista embarazada que dé a luz accidentalmente en España, como las mujeres de las provincias norteafricanas marroquíes que han acudido a hospitales de Ceuta y Melilla para tener a sus hijos. No resulta nada claro en qué principio se basa el derecho a la nacionalidad española de los futuros hijos de esos niños.