

# CIUDADANÍA Y CRECIMIENTO

Las leyes de ciudadanía inclusivas tienden a fomentar el desarrollo económico

Patrick Amir Imam y Kangni Kpodar



**E**l concepto de ciudadanía ha ido evolucionando. Antiguamente, la lealtad se debía a un grupo étnico o a un señor feudal. En el siglo XIX, la aparición de las naciones-estado obligó a distinguir entre quienes pertenecían a un país y quienes no, llevando a crear la distinción jurídica entre ciudadanos y extranjeros. Fue entonces, o al declararse independientes, que la mayoría de los países establecieron una ley de nacionalidad, cuyos principios básicos aún siguen vivos. En ella casi siempre suele definirse quién es ciudadano de un país y cómo obtener la ciudadanía. Los ciudadanos tenían derecho a voto, libertad de desplazamiento dentro del país y acceso a empleo. También tenían responsabilidades, como servir en las fuerzas armadas, pagar impuestos y votar.

El concepto de ciudadanía actual contrapone dos concepciones. La primera, basada en la declaración de los derechos humanos, es inclusiva y permite otorgar la nacionalidad a

cualquiera que cumpla ciertos requisitos. La otra, más exclusiva, define una nación más que nada en términos de comunidad étnica. Específicamente:

- La concepción inclusiva se refleja en el derecho del suelo (*ius soli*), principio por el cual un niño nacido en el territorio de un país adquiere automáticamente la nacionalidad del mismo. En este modelo, habitual en el Nuevo Mundo, los lazos de ciudadanía van más allá de los de sangre y engloban personas de origen genético y geográfico distinto. Es la base de un sistema inclusivo, en el que los recién llegados y sus hijos se asimilan y pueden obtener fácilmente la ciudadanía.
- La concepción exclusiva del derecho de sangre (*ius sanguinis*) se basa en el principio de que los hijos adquieren la nacionalidad de sus progenitores, sin importar su lugar de nacimiento. Es lo que ocurre en gran parte de Asia y Europa, y en zonas de África. Este modelo de ciudadanía es más etnocéntrico y, por definición, menos inclusivo: la ciudadanía adquiere parte de su significado al excluir a los extranjeros de los derechos y privilegios básicos. Así, puede que una familia haya vivido en un país durante generaciones y todavía no tenga la nacionalidad del país de nacimiento.

Cada vez más países están adoptando leyes de ciudadanía que son una mezcla de las dos. Muchos de los países que inicialmente adoptaron o bien el criterio del *ius soli*, o bien el *ius sanguinis*, han modificado recientemente la legislación para acercarse a la otra concepción. En 1999, Alemania reformó a fondo su ley de ciudadanía, basada en el *ius sanguinis*, abriendo las puertas de la nacionalidad alemana a extranjeros residentes en el país durante años, en especial a menores nacidos en el país. Por otro lado, países como el Reino Unido han endurecido las normas del *ius soli* y no conceden automáticamente la ciudadanía a los nacidos en su territorio. El gráfico (próxima página) ilustra la distribución de las leyes de ciudadanía en el mundo.

### Ciudadanía por región

En Europa continental, el *ius soli* ha sido el modelo dominante durante mucho tiempo, reflejo de la tradición feudal y los lazos entre el pueblo y el señor en cuya tierra habían nacido (Bertocchi y Strozzi, 2010). La mayoría de los países europeos redactaron sus leyes de ciudadanía con arreglo a este modelo durante el siglo XIX, igual que Japón,

cuyo derecho constitucional se inspira en el de Europa continental.

Francia es una excepción. La Revolución Francesa rompió esta relación feudal y mantuvo el *ius sanguinis*. A finales del siglo XIX, Francia se pasó al *ius soli*, para aumentar la población, tras perder la guerra contra Prusia, e integrar a comunidades extranjeras, decisión que revertiría en la fortaleza de su ejército. No obstante, los británicos mantuvieron el *ius soli* para ellos y todo su Imperio.

Países como Estados Unidos optaron por el *ius soli*, como es de esperar de un país de inmigrantes. Para proteger específicamente los derechos naturales de los esclavos negros, en 1868 la 14.<sup>a</sup> Enmienda de la Constitución de Estados Unidos consagró el principio de *ius soli*. Las ventajas relativamente limitadas de la ciudadanía estadounidense frente a la condición de residencia —tema de interés no solo para Estados Unidos, que merece mención aparte— también implicaban menores costos fiscales en la concesión de ciudadanía a un extranjero y posibles beneficios al contar con un trabajador más. (El

## EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO, SOBRE TODO CUANDO LAS INSTITUCIONES SON DÉBILES, LAS LEYES DE CIUDADANÍA SÍ IMPORTAN.

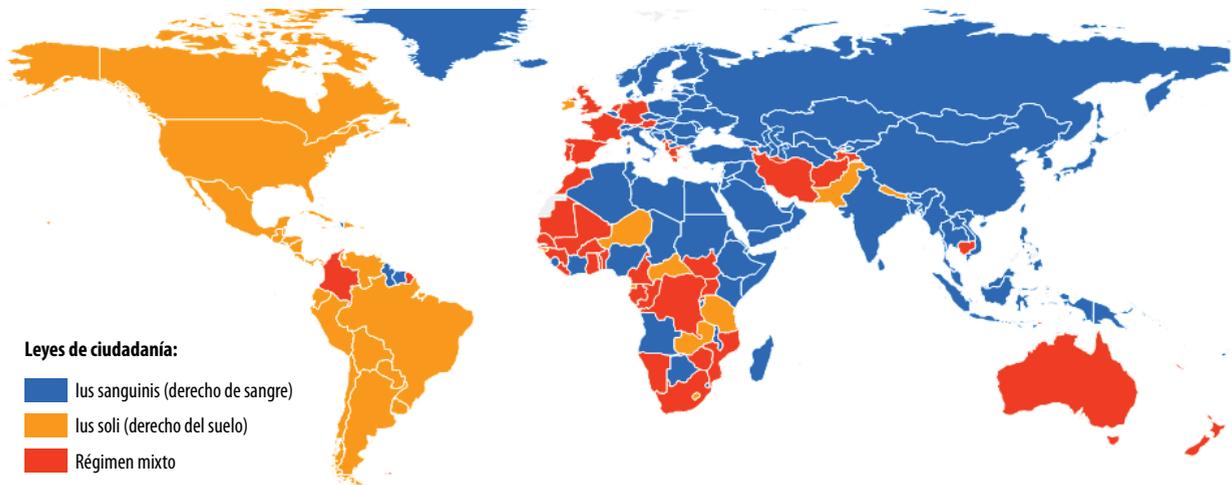
costo de educación se reducía en el país de origen del inmigrante; véase Bertocchi y Strozzi, 2010). Del mismo modo, Canadá, un país extenso y escasamente poblado, abrió los brazos a los inmigrantes con su ley de ciudadanía basada en el *ius soli*.

En países colonizados, en general se adoptaron de entrada las leyes de ciudadanía de la potencia colonial (Bertocchi y Strozzi, 2010). Los países con una fuerte identidad nacional, como China, Egipto y Japón, suelen poner trabas a la obtención de la nacionalidad o de un segundo pasaporte. Otros países, sobre todo los países más nuevos del continente americano, suelen dar más facilidades en este sentido.

En muchos países africanos, colonizados por las potencias británica, francesa y portuguesa, no había cohesión nacional. Al independizarse, modificaron las leyes de ciudadanía; las antiguas colonias

## Las leyes de ciudadanía en el mundo

Los países del continente americano tradicionalmente han seguido el “derecho del suelo”, mientras que en países de Europa, Asia y partes de África ha dominado el “derecho de sangre”. En la actualidad, cada vez más países están adoptando regímenes mixtos.



francesas mantuvieron de entrada el *ius soli*, mientras que las antiguas colonias británicas y portuguesas decidieron adoptar el *ius sanguinis*, impulsadas por consideraciones étnicas. Como muchos países se formaron artificialmente, sin tener en cuenta la diversidad étnica local —provocando inestabilidad política—, se creía que el *ius sanguinis* reforzaría la identidad nacional.

Fue el caso de Sierra Leona, cuya Constitución de 1961 limitaba la ciudadanía a la transmisión por filiación, y solo a quienes tenían padres y abuelos negros africanos. Pero en un entorno étnico heterogéneo, con migraciones forzadas, la ley excluía a varios grupos étnicos y tribales, provocando distanciamiento y conflictos, sobre todo ante la debilidad de las instituciones. Por ejemplo, la Constitución congoleña de 1964, por ejemplo, a fin de excluir a los inmigrantes ruandeses, reconocía únicamente como ciudadanos a los hijos de miembros de grupos tribales establecidos dentro del territorio antes de 1908 (véase Bertocchi y Strozzi, 2010). Como era de esperar, eso dio lugar a la marginación de ciertos grupos y, en algunos casos, a la creación de facto de apátridas, que terminarían rebelándose.

### Distintas repercusiones

¿Cómo afectan los derechos de ciudadanía al desarrollo económico? Los datos ilustran perfectamente las notables diferencias que existen entre el PIB real

medio per cápita de los países que aplican el criterio del *ius soli* y el de las economías en desarrollo que no lo aplican. En 2014, el ingreso per cápita del primer grupo fue un 80% superior al del segundo. Al dividir la muestra de países que no aplican el *ius soli* y los países con *ius sanguinis* se confirma que los países con *ius soli* son más ricos, pero no existe un patrón claro cuando se comparan los regímenes mixtos con los países de *ius sanguinis*.

¿A qué se debe la diferencia? Las leyes de ciudadanía pueden entenderse como instrumentos para resolver o generar conflictos. Cuando son inclusivas, generan un capital social positivo, elevando la confianza, disminuyendo los costos de transacción y reduciendo la probabilidad e intensidad del conflicto. Así ocurre especialmente cuando otras instituciones de resolución de conflicto carecen de fuerza (por ejemplo, un gobierno corrupto o un sistema judicial débil), como es el caso de muchas economías en desarrollo. En principio, el *ius sanguinis* dificulta la integración y, por tanto, perjudica el desarrollo económico.

Hay varios canales:

*Distorsión (y reducción) de la inversión:* Los inversionistas sin opciones de conseguir la ciudadanía trabajan con horizontes temporales más cortos, desconfían de la exposición excesiva en un país y se vuelven recelosos en tiempos de elecciones, siendo especialmente vulnerables en países con instituciones



débiles. Además, su inversión está distorsionada. Sin la protección de los derechos de propiedad que puede conferir la ciudadanía local, la mira está en inversiones con rentabilidad inmediata o que requieran poco capital. En Camboya y Madagascar, por ejemplo, los extranjeros no pueden comprar tierras, lo cual limita la inversión.

**Inestabilidad política y corrupción:** Las minorías sin ciudadanía suelen situarse en los extremos, o bien están excluidas de la vida económica o bien tienen un papel desproporcionadamente importante en la economía local. Sin ciudadanía, la minoría marginada no puede votar ni influir en la vida pública por la vía democrática. Uno de los recursos de los grupos sin derecho a voto es llamar la atención con protestas o violencia, lo cual puede incitar a los gobiernos a aplacarlas, aumentando quizá el gasto militar y debilitando así el crecimiento. A la inversa, cuando un grupo extranjero tiene un papel excesivamente significativo en la vida económica, la falta de protección estatal es motivo de preocupación. Su vulnerabilidad empuja a las minorías influyentes a incidir en el proceso político, posiblemente con sobornos, lo cual fomenta la corrupción y debilita las instituciones.

**Menor eficiencia del sector público:** Los estudios han documentado que la división —ya sea étnica, religiosa o lingüística— suele minar el rendimiento del sector público, aumentando el clientelismo, reduciendo la confianza de la población y perjudicando en última instancia el desarrollo económico (véase Easterly y Levine, 1997).

**Distorsión del mercado laboral:** En un país con ius sanguinis, las minorías locales sin ciudadanía pueden quedar parcialmente excluidas del mercado de trabajo. En muchos países, los inmigrantes tienen completamente prohibido el desempeño de ciertas profesiones. En Tailandia, por ejemplo, los extranjeros no pueden ser peluqueros ni contables. En Francia, los ciudadanos que no forman parte de la Unión Europea no pueden dirigir empresas funerarias. En estos casos, el ius soli amplía el mercado laboral de una forma que no consigue el ius sanguinis, aumentando la oferta de mano de obra y mejorando la eficiencia de la economía.

Nuestros resultados empíricos confirman que las diferencias en las leyes de ciudadanía afectan el desarrollo económico, incluso después de tener en cuenta otros posibles factores internos. Primero compilamos un nuevo conjunto de datos sobre leyes de ciudadanía, y posteriormente estimamos si dichas leyes pueden explicar en parte las notables diferencias en el ingreso per cápita de los países. Observamos

que, en los países en desarrollo, sobre todo cuando las instituciones son débiles, las leyes de ciudadanía sí importan: el ius soli, al ser más inclusivo y fomentar la asimilación y la integración, tiene efectos estadísticamente significativos y positivos en los niveles de ingreso.

Según nuestros resultados, el ingreso per cápita de 2014 en los países que pasaron al ius sanguinis fue inferior (cerca de 46%) de lo que hubiese sido de haber mantenido el ius soli tras la independencia. Además, el estudio concluye que, en países con ius sanguinis, la brecha del ingreso respecto a los países con ius soli podría reducirse facilitando el acceso a la ciudadanía por matrimonio y naturalización, lo cual indica que hay cierto grado de sustituibilidad entre las vías para obtener la ciudadanía.

### Mayor integración y crecimiento

En los últimos años, el debate sobre las leyes de ciudadanía ha sido intenso, no solo en las economías desarrolladas, sino también en las economías en desarrollo. Nosotros ejemplificamos que dichas leyes tienen efectos más importantes en el desarrollo de los países de bajo ingreso, en parte porque sus instituciones son más débiles y no siempre contrarrestan los efectos negativos de tener leyes de ciudadanía excluyentes.

Las repercusiones para las políticas son claras, pero matizadas. En tiempos en los que las economías en desarrollo envían más emigrantes y reciben cada vez más inmigrantes, la integración efectiva de estas poblaciones puede impulsar el desarrollo económico. En las antiguas colonias, en particular, el ius sanguinis ha perjudicado el desarrollo. En igualdad de condiciones, pasar del ius sanguinis al ius soli podría llegar a potenciar la integración y el crecimiento económico. **FD**

**PATRICK AMIR IMAM** es Representante Residente del FMI en Zimbabwe. **KANGNI KPODAR** es Subjefe de División en el Departamento de Estrategia, Políticas y Evaluación del FMI y miembro principal de la Fundación para el Estudio y la Investigación sobre Desarrollo Internacional en Clermont-Ferrand, Francia.

### Referencias:

Bertocchi, Graziella, y Chiara Strozzi. 2010. "The Evolution of Citizenship: Economic and Institutional Determinants". *Journal of Law and Economics* 53:95–136.

Easterly, William, y Ross Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions". *Quarterly Journal of Economics* 112:1203–50.

Imam, Patrick A., y Kangni Kpodar. 2019. "Does an Inclusive Citizenship Law Promote Economic Development?". "IMF Working Paper 19/3, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

