

# LA DOBLE NACIONALIDAD COMO HERRAMIENTA GEOPOLÍTICA EN LOS PAÍSES DEL CENTRO Y ESTE DE EUROPA

## *DUAL NATIONALITY AS A GEOPOLITICAL TOOL IN CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES*

ANTONIO PEDRO RODRÍGUEZ BERNAL\*

SUMARIO: I. NACIONALIDAD EN EL CONTEXTO DE LA SUCESIÓN DE ESTADOS. II. DERECHO A LA NACIONALIDAD Y DERECHO A LA PLURINACIONALIDAD. III. LA MÚLTIPLE NACIONALIDAD BAJO PRESUPUESTOS ÉTNICOS. IV. EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO DE LA PLURINACIONALIDAD. V. LA NACIONALIDAD COMO HERRAMIENTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA SUPRANACIÓN EN LOS PAÍSES DEL CENTRO Y ESTE DE EUROPA. VI. EL CASO BÚLGARO, RUMANO Y HÚNGARO. VII. LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO SOVIÉTICO POR MEDIO DE LA CONCESIÓN DE LA NACIONALIDAD. VIII. CONCLUSIONES

**RESUMEN:** El conflicto ruso-ucraniano es el resultado de un conjunto de factores geopolíticos de muy diversa índole. Entre ellos, la incómoda situación de las minorías nacionales rusas en territorio ucraniano y la política de expansión de influencia impulsada por el Estado materno, Rusia, respecto de aquéllas, por medio de la concesión de la nacionalidad mediante procedimientos acelerados. Este fenómeno, consistente en la progresiva creación de una *supranación* que desborda las fronteras políticas propias y se adentra en la de los Estados limítrofes, no es exclusivo de la Madre Rusia, sino que, por el contrario, tiene precedentes recientes en otros países del Centro y Este de Europa. Por ejemplo, en las políticas de nacionalizaciones masivas desplegadas por Rumanía y Hungría respecto a moldavos o húngaros transfronterizos, respectivamente. Bien puede decirse que nos encontramos ante una potencial fuente de conflictos, en ocasiones larvados durante décadas, que pueden desembocar, en el peor de los casos, en consecuencias desastrosas y, en el mejor, en una involución en el tratamiento generoso hacia la múltiple nacionalidad que se había observado desde finales del siglo XX. Este estudio analiza la evolución del tratamiento de la doble nacionalidad hasta su transformación en una potente herramienta geopolítica.

**ABSTRACT:** The Russian-Ukrainian conflict is the result of a diverse set of geopolitical factors. These include the uncomfortable situation of Russian national minorities on Ukrainian territory and the policy of expanding the influence promoted by the mother state, Russia, towards those minorities, by granting nationality through expedited procedures. This phenomenon, consisting of the progressive creation of a supranational state that goes beyond its own political borders and enters those of neighbouring states, is not unique to Mother Russia, but, on the contrary, has recent precedents in other Central and Eastern European countries, such as the massive naturalization policies deployed by Romania and Hungary with respect to cross-border Moldovans and Hungarians, respectively. It can be argued that we are facing a potential source of conflict, sometimes simmering for decades, which can lead, at worst, to disastrous consequences and, at best, to a reversal of the generous treatment of the multiple nationality observed since the end of the 20th century. This study analyses the evolution of the treatment of dual nationality until its transformation into a powerful geopolitical tool.

---

Fecha de recepción del trabajo: 15 de abril de 2025. Fecha de aceptación de la versión final: 20 de mayo de 2025.

\* Investigador en el Departamento de Ciencia Política, Derecho Internacional Público y Derecho Procesal de la Universidad de Málaga. ORCID: 0009-0000-6112-4136. Abogado ejerciente y director del Despacho Rodríguez Bernal Abogados (antonio@rodriguezbernal.com). Agradezco las sugerencias de las profesoras Doña Magdalena Martín Martínez y Doña Carolina Jiménez Sánchez así como de los/as dos evaluadores/as anónimos/as, que se han recogido en el presente trabajo.

**PALABRAS CLAVE:** Minorías nacionales, doble nacionalidad, Rusia, Ucrania, Hungría, Rumanía, Bulgaria, Moldavia, Eslovaquia, supranación, nacionalidad étnica

**KEYWORDS:** *National minorities, dual citizenship, Russia, Ukraine, Hungary, Romania, Bulgaria, Moldova, Slovakia, supranation, ethnic citizenship*

## I. NACIONALIDAD EN EL CONTEXTO DE LA SUCESIÓN DE ESTADOS

Las cuestiones de doble nacionalidad que se suscitan en los países del Centro y Este de Europa (PCEEs) están profundamente relacionadas con las consecuencias de los procesos de sucesión de Estados y con la existencia de una compleja telaraña de minorías nacionales que quedaron ubicadas en Estados sucesores (Estados de acogida) más allá de las fronteras del Estado titular de la nación (Estado materno). Pese a los intentos de reglamentación de la situación de las minorías, y de su nacionalidad, en el escenario de unas nuevas fronteras, no se ha conseguido la digestión pacífica del mosaico nacional, lo que explica que todavía siga candente el debate jurídico sobre si los Estados maternos pueden —o deben— conceder su nacionalidad a sus minorías nacionales, aun cuando sus miembros dejaran de ser nacionales —en sentido jurídico— hace decenas de años, habiendo fallecido la mayor parte de los mismos por el simple transcurso de los años, y cuando sus descendientes jamás han ostentado aquella nacionalidad ni han residido en el territorio del Estado concedente.

Si bien, y con base en el principio de soberanía estatal, se afirmaba que ningún Estado sucesor estaba obligado a conceder o reconocer su nacionalidad a quien quedaba en su territorio tras una sucesión<sup>1</sup>, tras la inclusión del derecho a la nacionalidad en el catálogo de derechos humanos, este aserto debe conjugarse con la obligación atribuida al Estado sucesor de evitar la apatridia<sup>2</sup>; lo que no significa que la nacionalidad de este último se atribuya automáticamente, sino que se impondría a los Estados participantes la obligación de negociar y proveer disposiciones al respecto<sup>3</sup>.

Sin embargo, en el caso de los PCEEs, los tratados que siguieron a las contiendas bélicas determinaron ciertos criterios para atribuir la nacionalidad, generalmente, acudiendo a la figura del derecho de opción. No parece *a priori* que existiera algún abuso en la solución del derecho de opción en lo que respecta a las minorías que quedaron en el solar de las potencias vencedoras. Ni siquiera a la luz de la doctrina actual puede afirmarse que se incurriera en alguna infracción del Derecho Internacional (DI). Tal discusión se ha reproducido recientemente con la disolución de Yugoslavia, donde se han visto parecidos ejemplos, a escala reducida, a los considerados tras el final de la Gran Guerra, pronunciándose la Comisión de Derecho Internacional en sentido muy generoso, proponiendo como principio a observar por los Estados

---

1 O'CONNEL, D.P. *State succession in Municipal Law and International Law*. Londres: Cambridge University Press, 1967, p. 249.

2 SAURA ESTAPÁ, J. *Nacionalidad y nuevas fronteras en Europa*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 1998, pp. 44-45.

3 UN GENERAL ASSEMBLY. *Convention on the Reduction of Statelessness* [en línea]. 30 agosto 1981. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html>. Treaty Series, vol. 989, p. 175. El art. 10 impone a los Estados parte que participen en un proceso de sucesión de estados la obligación de proveer las disposiciones necesarias para evitar que alguien pueda convertirse en apátrida.

sucesores y predecesores, “el derecho de todo individuo que tenga nacionalidad del Estado predecesor en la fecha de la sucesión de Estados a la nacionalidad de uno de los Estados interesados por lo menos”, diseñando un conjunto de criterios de mínimos, dejando la puerta abierta, en algunos supuestos, a la figura de la doble nacionalidad<sup>4</sup>.

Desde la perspectiva del DI actual, los criterios de atribución de nacionalidad sobre la base de la religión, raza, color u origen nacional o étnico son generalmente despreciados por suponer una discriminación<sup>5</sup>. Esta interdicción de la discriminación llevaría a algún sector doctrinal a excluir incluso las consideraciones lingüísticas (MIKULKA)<sup>6</sup>. Lo cierto es que, como sostiene SAURA, el conocimiento de la lengua es claramente un elemento integrador de la población suficiente para cimentar un vínculo real y efectivo con el territorio, por lo que este elemento sólo debería tenerse en cuenta para apoyar el acceso o reconocimiento a una determinada nacionalidad, pero nunca como pretexto para evitar el mantenimiento o adquisición de una nueva nacionalidad en el caso de que el conocimiento de esa lengua fuera escaso o inexistente<sup>7</sup>. En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró el criterio del conocimiento de la lengua no como elemento discriminatorio sino como distintivo y no contrario a derecho, siempre que esta distinción de trato en la adquisición de la nacionalidad fuera proporcionada y no se apartara de la “la justicia o de la razón”<sup>8</sup>.

Por su parte, la Convención Europea sobre Nacionalidad (CEN), adoptada en el marco del Consejo de Europa<sup>9</sup>, tras imponer a Estados interesados (predecesores y sucesores) la obligación de negociar<sup>10</sup> para alcanzar una solución acorde con las exigencias del DI, sólo se atreve a regular normas de mínimos y criterios abiertos en la atribución de la nacionalidad, sin

---

4 *Vid.* Capítulo III, *La sucesión de estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas naturales y jurídicas* en COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL ONU. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 47º período de sesiones (2 de mayo-21 de julio de 1995)* [en línea]. 21 julio 1995. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: [https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/reports/a\\_50\\_10.pdf](https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/reports/a_50_10.pdf). Doc. A/50/10, pp. 116-119. Así, por ejemplo, en el Anexo a dicho capítulo, titulado *Informe del grupo de trabajo sobre la sucesión de estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas naturales y jurídicas*, se contempla la revocación de la nacionalidad por el Estado predecesor como un derecho (y no como una obligación o consecuencia automática) cuando el sujeto afectado adquiriese la del Estado sucesor (puntos 12 y 13), lo que posibilitaba, teóricamente, el mantenimiento de la antigua y, por tanto, la doble nacionalidad. En cambio, se contemplaba la obligación de revocación cuando esa adquisición se produjese como consecuencia del ejercicio del derecho de opción (punto 15), en los escasos supuestos en que dicho derecho procedía.

5 *Vid.*, por ejemplo, el artículo 5.1 de la CEN.

6 *Vid.* MIKULKA, V. *Third Report on State Succession and Its Impact on the Nationality of Natural and Legal Persons*. Geneva: International Law Commission. Forty-ninth session. A/CN.4/480, 1997, p. 89.

7 SAURA ESTAPÀ, J. *Nacionalidad y nuevas...*, *op. cit.*, p. 51.

8 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Opinión Consultiva Oc-4/84* [en línea]. 19 enero 1984. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_04\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf). Serie A. No 4, Considerando 57. Consulta elevada por Costa Rica. Se cuestionaba a la Corte si constituía discriminación facilitar la nacionalización a españoles e iberoamericanos, por su evidente conocimiento del idioma del país.

9 COUNCIL OF EUROPE. *European Convention on Nationality* [en línea]. 11 junio 1997. Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/166.htm>. ETS no 166.

10 *Vid.* art. 19 CEN.

decantarse por soluciones expeditivas<sup>11</sup>, para acabar exhortando a los Estados a tomar en consideración determinados criterios como el vínculo efectivo, la residencia habitual, el origen territorial y, como no, la voluntad de la persona afectada, pero sin establecen prelación alguna<sup>12</sup>.

Implícitamente, la CEN parece asumir la posibilidad de que puedan darse situaciones en que sea admisible la multinacionalidad. Lo que se produciría cuando, siendo necesaria la renuncia a la previa nacionalidad para adquirir la del Estado sucesor, esa formalidad fuera imposible o no pudiera ser razonablemente obtenida ni, por tanto, exigida<sup>13</sup>. La Convención, en cierto modo, asume que no pueden ponerse vallas al campo, y se debe transigir con la posibilidad que se den situaciones, en principio, poco deseables.

Leyendo la CEN se observa una escasa evolución del DI en esta materia. La voluntad de la persona afectada no deja de ser un criterio más a utilizar por los Estados, entre otros muchos. Esta regulación no es muy distinta a la que se aplicó con motivo de la terminación de la Gran Guerra y de la II Guerra Mundial. Tras la conclusión de la primera, los criterios fueron diversos, aunque parecidos, como 1) el origen territorial bajo el concepto de “ciudadanos del territorio” (*pertinencia*), utilizado en relación con las minorías húngaras por el Tratado de Trianon<sup>14</sup>, que pasarían a ostentar la nacionalidad del Estado que ejerciera la soberanía en su territorio de residencia; 2) el criterio de la “residencia habitual”, empleado en el Tratado de Versalles<sup>15</sup> respecto a los ciudadanos alemanes, que pasarían a ostentar la nacionalidad del Estado que adquiriese el nuevo territorio, y también utilizado en el Tratado de Neuilly-sur-Seine de 27 de noviembre de 1919<sup>16</sup> respecto a los nacionales búlgaros y en el Tratado de Lausanne de 1923<sup>17</sup> en lo que se refiere a los nacionales turcos; 3) el criterio del “domicilio”, presente en los distintos tratados de París celebrados tras la conclusión de la II Guerra Mundial, el 10 de febrero de 1947, como, por ejemplo, el tratado celebrado con Italia respecto de los ciudadanos

11 Así, se habrían de respetar los principios del imperio de la ley, las normas concernientes a los derechos humanos, los principios de la convención sobre nacionalidad (artículo 4) y sobre la prohibición de discriminación (artículo 5), y los criterios de concesión y retención de nacionalidad en caso de sucesión de Estados establecidos en la Convención (el propio artículo 18, párrafo 2), que eviten la apatridia.

12 *Vid.* artículo 18, párrafo 2 CEN.

13 Art. 18.3 en relación con el art. 16 CEN.

14 IORDACHI, C.. A nemzet újrajzolt határai: a magyar „státustörvény” és Románia kettős állampolgárságra vonatkozó politikája a Moldovai Köztársaságban [Las fronteras rediseñadas de la nación: la Ley de Estatus húngara y la política de la República moldava en relación con la doble nacionalidad de Rumanía]. En: Z. KÁNTOR (ed.), *A Státustörvény Előzmények és Következmények [La Ley de Estatus Precedentes y Consecuencias]*. Budapest.: Teleki László Alapítvány, 2002, p. 105.

15 *Vid.* AUSTRALIAN TREATY SERIES, *Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Germany, and Protocol [Treaty of Versailles] (incorporating the Covenant of the League of Nations – Part I and the Constitution of the International Labour Organisation – Part XIII) (Versailles, 28 June 1919) [1920] ATS 1* [en línea]. Commonwealth of Australia. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1920/1.html>,

16 THE WORLD WAR I DOCUMENT ARCHIVE, *Treaty of Peace Between the Allied and Associated Powers and Bulgaria, and Protocol and Declaration signed at Neuilly-sur-Seine, 27 November 1919* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://www.gwpda.org/1918p/neuilly.html>.

17 AUSTRALIAN TREATY SERIES, *Treaty of Peace [with Turkey, Lausanne, 24 July 1923, (Australian Treaty Series 1924 No 9)]* [en línea]. Commonwealth of Australia. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/other/dfat/treaties/1924/9.html>.

italianos domiciliados en los territorios cedidos a Francia, Grecia y Yugoslavia a fecha de 10 de junio de 1940<sup>18</sup>.

En todos estos tratados se recogía, a favor de las personas afectadas, un derecho de opción. El tratamiento del derecho de opción apenas ha sufrido modificaciones respecto a su regulación en esos tratados elaborados *ad hoc* para reglamentar un nuevo escenario producto del resultado de las contiendas bélicas. En el ámbito de los PCEEs y sus minorías, casi todos los tratados de paz que contribuyeron al actual escenario geopolítico contenían cláusulas que recogían el derecho de opción a ejercer dentro de ciertos límites temporales (generalmente dos años) junto a disposiciones para facilitar el traslado de las personas que lo ejercían —que devenían en extranjeras y debían regresar al Estado predecesor— y de sus distintos bienes. Estas facilidades también tenían plazo de caducidad.

El análisis de estas cláusulas viene a coincidir en un elemento. El ejercicio del derecho de opción traía como consecuencia, no sólo el mantenimiento de la nacionalidad previa a la sucesión de Estados —obviamente—, sino la terrible obligación de abandonar el territorio del Estado sucesor en el plazo de un año; territorio donde la persona afectada había echado raíces y había convertido en el centro de sus intereses, negocios, y, en definitiva, en parte integral su modo de vida —de sustento— y de su núcleo familiar.

A la luz de DI actual y, en particular, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), estas prescripciones de abandono serían claramente abusivas y contrarias a las nuevas tendencias protectoras de los derechos humanos. El ejercicio del derecho de opción traía consigo empezar de la nada en el Estado materno. Bien pudiéramos decir que la aceptación de la nacionalidad del Estado sucesor se hacía a regañadientes, dado que se debía elegir entre aquélla o la expulsión. Actualmente, esa tendencia, más compasiva, no sólo ha encontrado acomodo en la doctrina, sino que, además, se ha visto reflejada en algunos instrumentos internacionales. La CEN consagra, en su artículo 20 el principio de permanencia en el Estado sucesor cuando la persona no nacional (quien opta por la nacionalidad el Estado predecesor) tiene residencia habitual en el territorio cuya soberanía se transfiere. Estos extranjeros gozarían de igualdad en derechos económicos y sociales con los nacionales, pudiendo sólo ser excluidos del empleo público cuando entrañe ejercicio de poderes soberanos<sup>19</sup>. En el mismo sentido se ha pronunciado la Comisión de Venecia cuando ha tenido oportunidad para ello<sup>20</sup>. Sin embargo, no faltan respetadas voces que prefieren el modelo clásico<sup>21</sup>.

---

18 Art. 19.1 del Tratado de Paz con Italia. *Vid.* Tratado de Paz con Italia, hecho en París el 10 de febrero de 1947 en AUSTRALIAN TREATY SERIES, *Treaty of Peace with Bulgaria; Treaty of Peace with Finland; Treaty of Peace with Hungary; Treaty of Peace with Italy; Treaty of Peace with Roumania [1948] ATS 2* [en línea]. Commonwealth of Australia. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1948/2.html>

19 Art. 20 CEN.

20 Por ejemplo, *vid.* VENICE COMMISSION. *Explanatory report on the declaration on the consequences of state succession for the nationality of natural persons* [en línea]. 14 septiembre 1996. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://www.venice.coe.int>, CDL-NAT(96) 7 rev, punto 16.

21 Así Mikulka, en su Proyecto de Artículos sobre Sucesión de Estados, Parte II, propugna como regla general el respeto a la residencia de quien residía en el territorio antes de que la sucesión se produjera (número 1 y 2 del artículo 10), pero, a continuación, se muestra favorable a permitir, como excepción, la pérdida del

## II. DERECHO A LA NACIONALIDAD Y EL DERECHO A LA PLURINACIONALIDAD

Pese a sus peculiares características, en el moderno DIDH se acepta la consideración del derecho a la nacionalidad como derecho humano. Y decimos que este derecho presenta especiales características, no sólo por su íntima relación con la identidad de las personas, sino porque ese derecho, más que permitir al individuo que la ostenta determinadas actuaciones, le abre la puerta a un conjunto de derechos —también a otros derechos humanos— que difícilmente se podrían disfrutar en situación de apatridia. Elevar el derecho a la nacionalidad a la condición de derecho humano condujo al fortalecimiento de los ciudadanos. El derecho reconocido al individuo de ostentar, al menos, una nacionalidad, hace que ésta no dependa de una graciosa concesión del Estado. Para SOTO MOYA, la nacionalidad confiere el “derecho a tener derechos”<sup>22</sup>, erigiéndose así en una precondition para el ejercicio de otros derechos humanos, incluidos los de primera generación. Doctrinalmente se considera inserto en esta última clasificación aun cuando no formaría parte del núcleo duro de los derechos humanos. Prueba de ello es que el derecho a la nacionalidad no se contempló en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Su reconocimiento jurídico internacional, a veces de modo implícito e indirecto, ha venido de la mano de convenciones sectoriales o de ámbito geográfico restringido, como la tantas veces aludida CEN, que recoge, en su artículo 15, el derecho de toda persona a una nacionalidad, o, en similares términos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo XIX.

Algunos autores han defendido, al menos desde un punto de vista teórico, la posibilidad del reconocimiento de un derecho humano a la doble nacionalidad por muy diversas razones. La reducción de riesgos de conflictos armados bajo el reinante clima de distensión mundial, la invocación del derecho de libre asociación<sup>23</sup>, o la progresiva ampliación del catálogo de derechos humanos, alumbrando nuevas generaciones de derechos, inconcebibles hace unos años han hecho plantearse si cabe predicar un derecho humano a la doble o múltiple nacionalidad bajo determinadas circunstancias y para determinadas personas<sup>24</sup>.

A diferencia de lo que ocurría en Europa Occidental, en que la atribución de una nacionalidad preferente a quienes compartían con el Estado concedente una misma lengua o adscripción cultural —incluso étnica— era una cuestión que había pasado desapercibida, una práctica en

---

derecho de residencia en el territorio del Estado sucesor cuando un ley interna lo establezca como consecuencia de adquirir voluntariamente la nacionalidad del Estado precedente, si bien lo condiciona a que se conceda al interesado un plazo razonable para el cumplimiento de la obligación de abandono (número 3 del artículo 10). *Vid.* MIKULKA, V., 1997. Third Report..., *op. cit.*

22 SOTO MOYA, M. “El derecho humano a la nacionalidad: perspectiva europea y latinoamericana”, *Araucaria* [en línea], vol. 20, no. 40, [Consulta: 11 abril 2025]. ISSN 2340-2199. Disponible en: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/6601>, 2018, p. 455.

23 SPIRO, P.J. “Dual citizenship as human right”, *International Journal of Constitutional Law* [en línea], vol. 8, no. 1, [Consulta: 11 abril 2025]. ISSN 1474-2640. DOI 10.1093/icon/mop035. Disponible en: <https://academic.oup.com/icon/article/8/1/111/682643>, 2010.

24 RODRÍGUEZ BERNAL, A. “Hacia el derecho humano a la doble nacionalidad por motivos étnico-culturales”, *Derechos Humanos ante los nuevos desafíos de la globalización.*, 2020, págs. 665-700 [en línea]. Dykinson, pp. 665-700. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7735432>, 2020.

esencia similar llevada a cabo en el Centro y Este de Europa ha causado no pocas tensiones y conflictos políticos y sociales<sup>25</sup>.

Filosóficamente, varias teorías sustentan la admisión de la figura de la doble nacionalidad. Desde diversos sectores doctrinales se ha querido fundamentar este derecho como una reintegración nacional, es decir, como medio para posibilitar, a través de actuaciones y políticas legislativas, la recuperación de aquella nacionalidad que se ostentó alguna vez o fue ostentada por los ascendientes del pretendiente. Si bien esta reintegración puede tener, al menos, desde el plano filosófico, una motivación moral, no hablaríamos del mismo grado de moralidad cuando esa restitución de la nacionalidad se ofrece, no sólo a quienes la perdieron por azarosas circunstancias, sino a quienes voluntariamente la renunciaron en el pasado o a sus descendientes, que ya no conservan ningún vínculo con el país y ni siquiera hablan la lengua de sus antepasados. Para STAVILÁ, este componente “moral” se encuentra presente en los casos de moldavos, rumanos, eslovacos y serbios en relación con sus respectivos Estados maternos<sup>26</sup>. HALÁSZ afirma que esta reintegración tiene su sustento en un “simbólico y espiritual vínculo que actuaría como una especie de paraguas protector”<sup>27</sup>.

Íntimamente relacionada con la reintegración de la nacionalidad, otros autores mencionan, como fundamento independiente, la reparación histórica. Este deber sería el fundamento —y la justificación— que habría impulsado a Hungría a extender, masivamente, su nacionalidad a los húngaros transfronterizos, aunque sólo fuera por su “inacción” o “conformismo” durante décadas<sup>28</sup>.

### III. LA MÚLTIPLE NACIONALIDAD BAJO PRESUPUESTOS ÉTNICOS

Aunque la nacionalidad étnica es un término tabú debido a ese matiz supremacista de infausto recuerdo, no muy lejano en el tiempo, lo cierto es que es que la *etnia*, no en sentido biogénico sino en su acepción cultural, subyace en gran parte de las regulaciones de los Estados maternos respecto a sus políticas de nacionalidad respecto a sus minorías extraterritoriales o transfronterizas. En esas regulaciones nunca se menciona explícitamente a la etnia como fundamento de ningún supuesto para el reconocimiento o concesión de la nacionalidad, pero lo cierto es que en gran parte de esas regulaciones late esa *última ratio*.

Cierto es que cuando se reconocen situaciones especiales de acceso a la nacionalidad del Estado materno, nunca se emplea explícitamente el término *etnia* o étnico, o palabras derivadas o relacionadas, ni mucho menos, el término *raza*. Aunque sean “otras” las condiciones exigidas para el reconocimiento o concesión de una nacionalidad a través de una puerta de acceso generosamente abierta, el resultado es que los que pasan a través de la misma suelen pertenecer

25 KOVÁCS, M. M. “The Politics of Non-resident Dual Citizenship in Hungary”, *Regio Minorities, Politics, Society English Edition*. No. 1/2005, p. 53.

26 BAUBÖCK, R. ET. AL. “Dual citizenship for transborder minorities? how to respond to the hungarian-slovak tit-for-tat”. En: R. BAUBÖCK (ed.), *EUI Working Papers. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory*, no. RSCAS 2010/75, 2010, pp. 10-11.

27 HALÁSZ, I. “Dual citizenship – a proper tool for ‘nation politics’?”, *Regio Minorities, Politics, Society English Edition*. 2005. No. 1/2005, p. 76.

28 *Ibid.*, p. 77.

a la etnia predominante del Estado materno. Etnia, en su acepción de comunidad cultural, tal y como se define en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española<sup>29</sup> pero desprovista de tintes racistas. Podemos afirmar que la causa de los privilegios son hechos objetivos (nacer en determinado lugar o descender de antiguos residentes o nacionales) pero el efecto conseguido es favorecer, principalmente, a quienes presentan determinados rasgos subjetivos que son comunes a los de la población mayoritaria del Estado materno.

Como decíamos, la figura tropieza con la CEN, cuyo artículo 2 (a) rechaza que la nacionalidad descansa sobre presupuestos étnicos, por lo que acudir directamente a la etnia para fundamentar una nacionalidad, supondría una abierta violación del derecho internacional. Si una única nacionalidad no puede apoyarse en motivos étnicos, tampoco podría ocurrir con una segunda. Los Estados que contemplan esta figura, implícitamente, no suelen mencionar la etnia como elemento determinante, sino que acuden a fórmulas más o menos solapadas, disfrazándola de criterios culturales, lingüísticos, ascendencia, etc., lo que podría suponer un evidente fraude de ley.

KOVÁCS afirma que en la década de los 90 diversos países de la vieja UE (la de los 15) reformaron sus normativas para favorecer la adquisición de la nacionalidad a sus minorías étnicas externas. La autora menciona a España, Italia y Alemania, este último país con respecto a la minoría alemana de la frontera germano-polaca en Silesia. Esta política de los países del Oeste deslegitima las críticas que surgieron contra esa misma política desarrollada por los PCEEs, que tildaban esas prácticas como contrarias a los estándares del Derecho de la UE<sup>30</sup>. En este mismo sentido, DUMBRAVA se pregunta si es distinta la naturalización privilegiada ofrecida por España a los naturales de Latinoamérica que los privilegios ofrecidos por Rumanía a los moldavos. Para el autor no está tan claro que en el primer caso se trate de un supuesto de pragmatismo (asegurar la fuerza de trabajo, o por política demográfica) mientras que el segundo sea un supuesto de creciente etnonacionalismo<sup>31</sup>.

La realidad es que, a diferencia de lo que suele ocurrir en los países occidentales (España, Portugal, Reino Unido, Alemania, Italia, Francia e Irlanda), donde el proceso de naturalización o de opción suele requerir cierto tiempo de residencia en el Estado concedente y seguir largos y complejos procedimientos administrativos, la política de nacionalizaciones rápidas

29 La RAE define etnia como: “f. Comunidad humana definida por afinidades raciales, lingüísticas, culturales, etc.”. *Vid.* dicha acepción en REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., [versión 23.8 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [Consulta: 11 abril 2025].

30 KOVÁCS, M. “Ethnic preferentialism in European Union states: East and West”. En: LIEBICH, A. y BAUBÖCK, R. (eds.), *Is there (still) an East-West divide in the conception of citizenship in Europe?* Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory, 2010, p. 5. En lo que a España se refiere, la autora incurre en un manifiesto error de concepto. La normativa española de los años 90 no establecía preferencia étnica en orden a adquirir la nacionalidad. Se favorecía, mediante acortamiento de plazos, la adquisición de la nacionalidad a nacionales de ciertos países (fuera de la etnia que fueran, téngase en cuenta que el elemento indígena es predominante en gran parte de las antiguas posesiones españolas).

31 DUMBRAVA, C. “Five comments on citizenship policies in CEE countries”. En: LIEBICH, A. y BAUBÖCK, R. (eds.), *Is there (still) an East-West divide in the conception of citizenship in Europe?* Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory, 2010, p. 17.

y masivas previstas en las normas búlgaras, rumanas o húngaras, en nada se asemeja a las de aquéllos<sup>32</sup>.

#### **IV. EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO DE LA PLURINACIONALIDAD**

Podemos distinguir varias etapas en la evolución del tratamiento de la figura de la plurinacionalidad en el siglo XX: 1) Una deficiente regulación, propia de la situación geopolítica de entreguerras, donde los ánimos nunca llegaron a apaciguarse completamente, donde se asume la existencia del fenómeno aunque destacando la necesidad de su erradicación; 2) Una prohibición genérica con excepciones comúnmente aceptadas, consolidada la reconstrucción europea, tras la II Guerra Mundial; 3) Un escenario de permisividad internacional, mediante la conclusión de convenios que, si bien no regulan en detalle la figura, dejan carta blanca a los Estados signatarios para establecer lo que consideren oportuno en su legislación interna; 4) Un periodo de crisis de la figura de la plurinacionalidad, donde el escenario de nacionalizaciones masivas, la proximidad de la guerra o el temor a ella y, sobre todo, por su utilización por razones geopolíticas, al objeto de construir una *supranación*, ha levantado recelos más que razonables entre los Estados afectados.

##### **1. Primera etapa: mínimo marco regulatorio**

Como decíamos, el periodo de entreguerras no fue el mejor escenario para propugnar la plurinacionalidad, pero tampoco para regularla con detalle. Las heridas no cicatrizadas —que poco después dieron lugar al estallido de la II Guerra Mundial— tal vez no invitaran a tratar temas que podrían considerarse espinosos, limitándose la comunidad internacional a elaborar regulaciones de mínimos. La Convención de La Haya *sobre Ciertas Cuestiones referentes al Conflicto de la Ley de Nacionalidad* (CCLN)<sup>33</sup>, como su propio título indica, se limitaba a establecer escasas reglas para que los Estados signatarios pudieran conducirse en caso de conflicto, es decir, se daba por hecho la figura de la plurinacionalidad, pero por indeseada que fuera, ocasionaba determinados efectos que era necesario, en la medida de lo posible, disciplinar. Así, se prohibía la protección diplomática a un ciudadano contra otro Estado del que también poseyera su nacionalidad<sup>34</sup>; se reconocía la soberanía de cada Estado para considerar a quien tuviera dos o más nacionalidades como nacional propio<sup>35</sup>; pero también, como contrapartida, se establecía que los terceros estados debían tratar al extranjero como si solamente tuviera una única nacionalidad, que generalmente sería la del territorio del país donde residiera principal y habitualmente o la del país al que ese extranjero pareciera estar más estrechamente conec-

32 LIEBICH, A. y BAUBÖCK, R. (eds.). *Is there (still) an East-West...*, *op. cit.*, p. 23.

33 LEAGUE OF NATIONS. Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law, 13 April 1930, League of Nations, Treaty Series, vol. 179, p. 89, No. 4137. [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b00.html>.

34 *Vid.* Artículo 4.

35 Artículo 3.

tado<sup>36</sup>; a fin de corregir, poco a poco, la problemática figura, trataba de allanar la renuncia de nacionalidades adicionales o superfluas, debiendo los Estados permitirla si esa nacionalidad adicional fue adquirida involuntariamente<sup>37</sup>.

## 2. Segunda etapa: decidida voluntad de prohibición

Superadas las convulsiones geopolíticas de la primera mitad del siglo XX, y pacificado el continente europeo, se halló el suficiente sosiego para acometer determinadas medidas que permitieran la reducción de los casos de plurinacionalidad. La Convención *sobre Reducción de Casos de Múltiple Nacionalidad y sobre Obligaciones Militares en Casos de Múltiple Nacionalidad* (CRMN)<sup>38</sup>, adoptada en el seno del Consejo de Europa, es una plasmación de ese interés por dismantelar la indeseada política de doble nacionalidad, reconociendo en su segundo considerando que los casos de múltiple nacionalidad son responsables de muchas dificultades, conviniendo su reducción en la medida de lo posible<sup>39</sup>.

El artículo 1 consagra la pérdida de la nacionalidad cuando otra es adquirida voluntariamente por naturalización, opción o recuperación, sin que pueda retenerse la previa nacionalidad.

Al contrario que la CCLN, la renuncia se reguló de manera más expeditiva y sin remisiones de tipo *soft-law* a concordancias con normativas internas. Si bien la renuncia se seguía supeditando al consentimiento del Estado cuya nacionalidad se deseaba renunciar, ese consentimiento no podía negarse por el Estado cuya nacionalidad poseía *ipso iure* el renunciante, cuando dicha persona hubiera residido durante los últimos diez años fuera de ese Estado y tuviera su residencia habitual en el territorio del Estado cuya nacionalidad se pretendiera adquirir o retener<sup>40</sup>. Los condicionantes fueron decididamente reducidos posteriormente, suprimiendo el requisito de los diez años de residencia en el extranjero<sup>41</sup>.

Dado lo indeseable de la figura de la doble nacionalidad, la Convención constituía una norma de mínimos, que no impedía la aplicación de cualquier otra previsión más apropiada para li-

---

36 Artículo 5.

37 Sin embargo, este reconocimiento del derecho a la renuncia parece tener una naturaleza más programática que coactiva, pues el Estado receptor de la petición puede negarse si el peticionario tiene residencia habitual y principal en ese Estado o no reúne las condiciones establecidas por la ley del Estado cuya nacionalidad desea renunciarse (lo que hace descansar, en última instancia, la regulación de la renuncia en la entera libertad soberana de cada Estado para autorregularse en esta materia).

38 COUNCIL OF EUROPE. *Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality* [en línea]. 6 mayo 1963. [consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/043.htm>. ETS no 043.

39 *Vid.* Exposición de motivos, párrafo segundo.

40 Artículo 2.

41 El Artículo 2, párrafo 2, subpárrafo 2 de la Convención fue modificado por un Protocolo de 1977. *Vid.* COUNCIL OF EUROPE. *Protocol amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality* [en línea]. 24 noviembre 1977. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/095.htm>. ETS no 095.

mitar la concurrencia de varias nacionalidades con origen en el derecho interno de las Partes Contratantes o de cualquier tratado, convención o acuerdo suscrito entre dos o más de ellas<sup>42</sup>.

Como veremos a continuación, esta Convención nace prácticamente muerta, pues la decidida voluntad política de los Estados promotores para reducir drásticamente los casos de pluri-nacionalidad no encontró suficiente eco en otros Estados. La Convención no sólo tuvo una escasa repercusión, sino que muy pronto los mismos Estados ratificantes desertaron de sus apartados nucleares, ante el fracaso de la iniciativa y la realidad social imperante.

### **3. TERCERA ETAPA: PERMISIVIDAD GENERAL ANTE LA DISTENSIÓN GEOPOLÍTICA REINANTE. NACIONALIDAD COMO INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN**

La decidida lucha contra la figura de la plurinacionalidad pronto hubo de claudicar ante nuevas situaciones producto, principalmente, de la bonanza económica y el desarrollismo industrial que experimentó el continente europeo en el último tercio del siglo XX. La afluencia masiva de inmigrantes durante los años 60 y comienzos de los 70, la subsiguiente llegada de esposas e hijos de aquellos primeros trabajadores, la proliferación de matrimonios mixtos, el advenimiento del paradigma de la interculturalidad y, por supuesto, la ausencia de conflictos bélicos (y el desvanecimiento del recuerdo de los pasados) hacen disiparse los temores de los legisladores. Donde antes se veían motivos de conflicto, con los nuevos tiempos, la plurinacionalidad pasará a convertirse en un instrumento de integración en las nuevas sociedades. Como decíamos, la nacionalidad es el único derecho humano que forma parte de la identidad del individuo, y qué mejor modo de lograr la rápida integración de los nuevos ciudadanos que por medio de la atribución de la nacionalidad que los “identificaría” con el Estado de acogida, allanándose todo impedimento para conseguirla. La necesidad de la renuncia a la previa nacionalidad, que a menudo constituía un impedimento moral para el inmigrante o que requería de prolijas formalidades, pasaba a un segundo plano. El propio Consejo de Europa que, hasta entonces había mantenido una posición combativa frente al fenómeno, entiende que “los efectos adversos de la aceptación de la doble nacionalidad para este grupo a fin de incrementar los casos de adquisición de la nacionalidad del país de acogida se compensan por la ventaja que representa la total integración de las poblaciones extranjeras<sup>43</sup>”.

Este cambio de posición conduce a una, todavía tímida, modificación de la CRMN, mediante su Segundo Protocolo<sup>44</sup>. Adicionalmente a lo previsto en el texto original de la Convención, se

---

42 Artículo 4 CRMN.

43 *Vid.* Punto 8 del COUNCIL OF EUROPE. Explanatory report of the Second Protocol amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (ETS no. 149). *Council of Europe – Treaty Office* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/149.htm>.

44 COUNCIL OF EUROPE. Second Protocol amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (ETS no 149). *Council of Europe – Treaty Office* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/149.htm>.

permite que cada Estado Parte pueda establecer —por medio de su legislación interna—<sup>45</sup> que se retenga la nacionalidad de origen cuando se adquiriera la nacionalidad de otra Parte Contratante, pero solo en determinados casos, los justos para responder al meritado fenómeno de la inmigración: 1) para los nacidos en el territorio o que hubieran sido residentes habituales antes de la mayoría de edad; 2) para los hijos de matrimonios mixtos; y 3) para los hijos de padres de diferentes Partes Contratantes que adquiriesen la nacionalidad de uno de ellos<sup>46</sup>. De cualquier forma, esta convención tendría una modesta repercusión. Hasta 2024 sólo trece Estados la ratificaron, número que mermó tras la denuncia de Alemania, que tuvo lugar el 21 de diciembre de 2001. Y de estos Estados firmantes, España, Suecia, y Reino Unido, desde el principio, sólo aplicaron las previsiones del Capítulo II (relativo a las obligaciones militares en caso de múltiple nacionalidad)<sup>47</sup>, postura a la que se sumaron Bélgica, Francia, Italia y Luxemburgo mediante denuncia<sup>48</sup>. Esta denuncia parcial, en la práctica, vino a significar la posibilidad de conservación de la antigua nacionalidad en caso de adquisición de una nueva. La condición de la pérdida o renuncia de la previa nacionalidad debía recogerse en la normativa interna de cada Estado que, a menudo, guardaba un reflexionado silencio.

Si poca repercusión tuvo, en general, la CRMN, menor fue en el ámbito de los PCEEs. Ello es comprensible por la cuestión de las minorías nacionales. Sólo Moldavia firmó la convención, postura sólo explicable desde las azarosas vicisitudes políticas que atravesó este país desde su declaración de independencia de la U.R.S.S. en 1991. Esas peripecias en la escena internacional, sus relaciones amor-odio con Rumania, Rusia y Ucrania, sus problemas secesionistas internos, explican que dicho Estado se precipitara a firmar la Convención el 3 de noviembre de 1998, si bien aún no se ha ratificado; ratificación que, casi con toda probabilidad, nunca se producirá por cuanto una buena parte de la población ya disfruta, o espera hacerlo, de doble nacionalidad rumana, como veremos más adelante.

Dentro del mismo marco del Consejo de Europa, mejor suerte ha corrido la CEN, que parte de unos principios menos radicales con la figura de la múltiple nacionalidad, compatibilizando sus prescripciones con su antecesora, la CRMN, más arriba analizada.

La CEN contempla algunos supuestos de múltiple nacionalidad que habrán de acogerse, en sus respectivos ordenamientos internos, por los Estados signatarios<sup>49</sup>: 1) Hijos a los que se les atribuya automáticamente varias nacionalidades por nacimiento —normalmente la de ambos progenitores—, que podrán mantener estas nacionalidades; 2) Cónyuges que adquieran au-

45 Ni el Segundo Protocolo ni el Informe Explicativo dicen nada sobre la necesidad de que sean ambos Estados contratantes los que deban permitir estas excepciones. Bien podría ocurrir que sólo fuera el Estado de acogida quien estableciese la excepción, en cuyo caso ¿podría el Estado de origen retirar la nacionalidad ipso iure?; o que sólo fuera el Estado de origen quien contemplase la excepción en su normativa interna, en tal caso, ¿podría el Estado de acogida imponer la renuncia previa a la nacionalidad de origen como condición para adquirir la propia?

46 Se añaden tres nuevos párrafos al artículo 1.

47 Por denuncia expresa del Capítulo I, en el momento de la ratificación, aceptación o adhesión, de acuerdo con el artículo 7 CRMN.

48 De conformidad con el artículo 12 CRMN, que establece la posibilidad de denuncia y la *vacatio legis* para que la misma tenga efecto: un año después desde la recepción de la notificación por el Secretario General.

49 *Vid.* artículo 14.

tomáticamente la nacionalidad de otro Estado por motivo de matrimonio. En tales casos el Estado Parte del que sea nacional permitirá esta segunda adquisición. Fuera de estos casos regulados expresamente y, por lo general, la CEN no impone a sus signatarios que exijan la renuncia o la pérdida de la nacionalidad al adquirir otra. Se limita a facultar tal exigencia, que deberá contemplarse en la normativa interna. Permite, con carácter general, la renuncia de la nacionalidad, siempre que el renunciante no se convierta en apátrida<sup>50</sup>, y la recuperación de la nacionalidad perdida, remitiendo su regulación al derecho interno, para aquellos que, habitual y legalmente, residen en su territorio<sup>51</sup>.

El amplio margen de decisión reconocido a los Estados firmantes, en cuanto a la aceptación o rechazo de los supuestos de doble nacionalidad, configurando una suerte de derecho de mínimos, hace que la CEN haya obtenido mayor grado de adhesión, a diferencia del escaso eco que tuvo la CRMN.

La CEN ha sido firmada por 29 países, de los cuales 20 ya han depositado instrumento de ratificación<sup>52</sup>.

En esa atmósfera de distensión y de permisividad para los Estados occidentales, la figura de la doble nacionalidad comenzó a arraigar incluso en países tradicionalmente reacios a su reconocimiento. El proceso de integración europea jugó un importante papel en este periodo de liberalización de la plurinacionalidad. Este es el caso de Alemania, tradicionalmente opuesta a la múltiple nacionalidad, que desde el año 2007 ya no exigió la renuncia a los ciudadanos de la UE ni de la Confederación Helvética, y desde el 27 de junio de 2024 ya no la exige, como regla general a ningún solicitante, derogando en su totalidad el artículo 25 de la Ley de la Nacionalidad Alemana que imponía esta condición<sup>53</sup>.

Dentro de este grupo de países contrarios a la figura se encuentra España. La plurinacionalidad, aunque admitida en el artículo 11.3 de la Constitución de 1978, bajo la necesidad de concertar un tratado al efecto, posibilidad reservada a países iberoamericanos o a aquellos que “hayan tenido o tengan una particular vinculación con España”, ha sido tradicionalmente recortada en la legislación ordinaria, esto es, la recogida en el Código Civil. Realmente la previsión constitucional no prohíbe la plurinacionalidad. Sólo se refiere al supuesto de la plurinacionalidad “activa o colaborativa”, es decir, aquel caso en que los Estados afectados toman cartas en el asunto y no se

---

50 *Vid.* artículo 8. El párrafo 2 contempla como única excepción el que el Estado Parte condicione, por medio de su normativa interna, que esta renuncia sólo sea efectiva si tales nacionales residen habitualmente en el extranjero.

51 *Vid.* artículo 9.

52 A fecha de 16 de mayo de 2025. *Vid.* COUNCIL OF EUROPE. European Convention on Nationality, CETS No. 166, Chart of signatures and ratifications. *Council of Europe – Treaty Office* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://conventions.coe.int>.

53 REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA. *Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)* [en línea]. 22 julio 1913. [Consulta: 11 abril 2025]. (Boletín Oficial del Reich, I, pág. 583 – Boletín Oficial Federal, III, 102-1), modificada por el artículo 1 de la Ley de 22 de marzo de 2024 (Boletín Oficial Federal, I, n.o 104). Disponible en: <https://www.gesetze-im-internet.de/stag/BJNR005830913.html>. *Vid.* igualmente en FAIST, T., GERDES, J. y RIEPLE, B. “Dual Citizenship as a Path-Dependent Process”, *The International Migration Review: IMR; Thousand Oaks*, vol. 38, no. 3, ISSN 01979183. DOI <http://dx.doi.org/bucm.idm.oclc.org/10.1111/j.1747-7379.2004.tb00224.x>, p. 18.

limitan a hacer oídos sordos frente al fenómeno, sino que, activamente, tratan de disciplinar esa concurrencia de nacionalidades en una misma persona y sus efectos asociados (residencia efectiva, fiscalidad, servicio militar, etc.). Los requisitos asociados a la adquisición de la nacionalidad española (la renuncia a la previa nacionalidad), salvo en los contados casos previstos<sup>54</sup>, vinieron impuestos por la legislación civil. Prueba de ello, es la tímida apertura hacia la aceptación de la plurinacionalidad que vino de la mano de la Ley 36/2002, de 8 de octubre, *de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad*. Merced a esta modificación, quienes adquiriesen otra nacionalidad no perderían la española transcurridos tres años desde esa adquisición, si dentro de dicho plazo el interesado declarase su voluntad de conservar la nacionalidad española ante el Encargado del Registro Civil<sup>55</sup>. Igualmente, se posibilita la recuperación de la nacionalidad española sin necesidad de renunciar a la que se viniese ostentando<sup>56</sup>. A ello se ha sumado, recientemente, el *Convenio de nacionalidad entre el Reino de España y la República Francesa*, de 2021, que posibilita la compatibilidad de ambas nacionalidades sin necesidad de renunciar a la que se ostentara<sup>57</sup>. Y otros muchos Estados de la UE seguirán el camino de la República Francesa en un futuro próximo como, por ejemplo, Rumanía<sup>58</sup>. Dentro de este escenario de tolerancia hacia la doble nacionalidad, tal vez deba insertarse la dispensa de renuncia a la nacionalidad previa concedida a las personas sefardíes de origen español que adquirieron la nacionalidad española de conformidad a Ley 12/2015, de 24 de junio, *en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España*<sup>59</sup>.

Y, por si fuera poco, en aquellos casos en los que se exige la renuncia de la previa nacionalidad, dicho acto tiene lugar ante el Encargado del Registro Civil español, y no ante la autoridad competente del Estado a cuya nacionalidad se renuncia, como ocurría hace una veintena de años. Se trataría de un acto protocolario que no vincularía a ningún otro Estado, por lo que éste seguirá considerando a dicho individuo como nacional propio salvo renuncia expresa<sup>60</sup>.

54 Se encuentran dispensados de renuncia los nacionales de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal (según el artículo 24.1 en relación con el 23 del Código Civil).

55 Actual redacción del artículo 24.1 del Código Civil.

56 Nueva redacción del artículo 26.1.b) del Código Civil.

57 MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, 2022. *Convenio de nacionalidad entre el Reino de España y la República Francesa, hecho en Montauban el 15 de marzo de 2021* [en línea]. 29 marzo 2022. [Consulta: 11 abril 2025]. Acuerdo Internacional. Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/ai/2021/03/15/\(5\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/2021/03/15/(5)).

58 CONDE, P.P.A., 2025. España trabaja con Rumanía “en un texto definitivo” para permitir que más de 600.000 personas tengan la doble nacionalidad. *infobae* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <https://www.infobae.com/espana/2025/02/17/espana-trabaja-con-rumania-en-un-texto-definitivo-para-permitir-que-mas-de-600000-personas-tengan-la-doble-nacionalidad/>.

59 La *disposición final primera* de esta ley modificaba el artículo 23 del Código Civil añadiendo como beneficiarios de la dispensa de renuncia a los sefardíes de origen español, junto a los nacionales de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Portugal, que ya ostentaban este derecho. El plazo para acogerse a los beneficios de la ley y, por tanto, a la dispensa mencionada, concluyó el 1 de octubre de 2019. *Vid.* JEFATURA DEL ESTADO, 2015. *Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España* [en línea]. 25 junio 2015. [consulta: 17 mayo 2025]. Ley 12/2015.

60 BRANCÓS NÚÑEZ, E. y PONS CERVERA, C. “¿Fraude de ley en expedientes de nacionalización?”, *EL NOTARIO DEL SIGLO XXI. Revista no 52* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <https://www.elnotario.es/index.php/practica-juridica/3612-fraude-de-ley-en-expedientes-de-nacionalizacion>,

#### **4. Cuarta etapa: crisis de la figura de la plurinacionalidad. La nacionalidad como instrumento para construir la supranación**

Las convenciones mencionadas parten, en el marco de un difícil equilibrio internacional, de determinadas premisas: 1) Cada Estado tiene soberanía para conceder o reconocer su nacionalidad a quien considere oportuno; 2) Cada Estado puede no reconocer una nacionalidad ajena basándose en razones concluyentes, como la falta de vínculo efectivo con el Estado en cuestión; 3) La plurinacionalidad puede entrañar un foco de conflictos entre Estados, por lo que dicha figura debe reducirse en la medida de lo posible; 4) Se asume, como mal necesario, la figura de la plurinacionalidad y la existencia de un amplio margen de “alegalidad internacional” a fin de consentir —implícitamente— su pervivencia y de alcanzar consensos internacionales, de mínimos, en los distintos instrumentos que han tratado su regulación. Quizá otra premisa, que a nadie se le escapa, es que ese delicado *statu quo* descansa en la excepcionalidad de la figura y en que la política de cada Estado para conceder o reconocer su nacionalidad a individuos que ya ostentaban otra estaba basada en determinadas circunstancias personales, estudiadas aisladamente y que, de ninguna manera, podían suponer una amenaza hacia otra soberanía, una afrenta o una convulsión de la estabilidad política o social de otro Estado.

Esta situación de concordia sorda y ciega cesará abruptamente en el territorio de los PCEEs merced a varios agitadores, como Rumanía (desde 1989), Bulgaria (desde el 2000) y Hungría (desde el 2010). El ruido que provocarán diversas leyes promulgadas en esos países hará saltar las alarmas. Curiosamente, serán las modificaciones legislativas húngaras las que producirán mayor revuelo pese a que su efecto desestabilizador era insignificante en comparación con los previstos por las normativas rumana y búlgara dirigidas a nacionalizar a gran cantidad de ciudadanos extracomunitarios —moldavos y turcos, principalmente—. La hipocresía combinada con el temor a resucitar el irredentismo produjo diversas consecuencias en Estados limítrofes que reaccionaron ásperamente ante tales provocaciones, modificando su tradicional tolerancia hacia la plurinacionalidad. Sin embargo, estos episodios y drásticas reacciones fueron más teatrales que efectivas.

En la actualidad, tras la crisis, ninguno de los Estados participantes en las disputas ha modificado sus posiciones iniciales; y las consecuencias han sido anecdóticas. Apenas algunos ciudadanos fueron despojados de su primera nacionalidad (en Eslovaquia). El paraguas de la UE amortiguó el latente y permanente enfrentamiento interétnico como antes lo hiciera la estructura soviética y mucho antes, y a duras penas, los débiles remaches de la monarquía austriaca. Las únicas tres conclusiones claras que podemos extraer de este primer cuarto del siglo XXI en relación con la plurinacionalidad en el Centro y Este de Europa son: 1) Por mucho que cambien los tiempos y por mucho que existan otros mecanismos que podrían sustituir a la plurinacionalidad —como la ciudadanía europea— ningún Estado materno renunciará a

---

apud RODRÍGUEZ BERNAL, A.P., 2011. La renuncia a la nacionalidad de origen en el procedimiento de adquisición de la nacionalidad española: una puerta abierta al fraude de ley | Rodríguez Bernal Abogados. [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <https://rodriguezbernal.com/la-renuncia-a-la-nacionalidad-de-origen-en-el-procedimiento-de-adquisicion-de-la-nacionalidad-espanola-una-puerta-abierta-al-fraude-de-ley/>.

la construcción de una *supranación* donde irradiar su influencia cultural y protectora; 2) La concesión o reconocimiento de la nacionalidad a los miembros de sus minorías transfronterizas constituye el instrumento más efectivo para la construcción de esa *supranación*; 3) Pese a la confrontación y malestar que tales medidas provoquen en la esfera internacional y, principalmente, entre los Estados de acogida de esas minorías transfronterizas favorecidas, los ánimos vuelven a su cauce y esa situación, al cabo de pocos años, termina aceptándose. Probablemente sea este final feliz a la osadía de los Estados maternos la que en el futuro provocará otros experimentos semejantes y sea ésta una de las causas que animara a la Federación Rusa a emprender, recientemente, un camino semejante en relación con determinados territorios y frente de concretos Estados que antes giraran en la órbita soviética.

Podemos afirmar que esta crisis de la plurinacionalidad no es sentida ni padecida por igual por todos los Estados. Y más que una única crisis global, como lo suelen ser las crisis económicas que, en mayor o menor medida, afectan a todas las economías nacionales, la crisis de la plurinacionalidad suele estar localizada geográficamente en el territorio de los Estados afectados. Tampoco se trataría de una crisis lineal, con un principio y un final, sino que esa crisis de la plurinacionalidad sería un libro todavía en proceso de redacción del que formarían parte capítulos concretos, con varios Estados como protagonistas, capítulos que se van cerrando, abriéndose otros, en una línea temporal discontinua con periodos de relajación. Igualmente, el grado de alarma y preocupación que despiertan estas políticas expansionistas no puede ser el mismo cuando el Estado que instrumentaliza la nacionalidad es uno, como Hungría, que cuenta con unos diez millones de habitantes, sino que es otro, como Rusia, que no sólo pretendería reafirmar o extender su influencia cultural sino que esa instrumentalización, como se ha constatado con la invasión de Ucrania de 2022, formaría parte de una estrategia expansionista que pretendería reconstruir, allá donde fuera posible y el número de minorías afines lo permita, el solar del fenecido imperio soviético.

## V. LA NACIONALIDAD COMO HERRAMIENTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA SUPRANACIÓN EN LOS PAÍSES DEL CENTRO Y ESTE DE EUROPA

Una curiosa encuesta efectuada en 2007 arrojaba una visión de la nacionalidad en los PCEEs apartada de la mantenida tradicionalmente en Occidente. Los nuevos países de la UE —aquellos que se incorporaron en las últimas ampliaciones— son, en conjunto, mucho más proclives a asociar la nacionalidad con el parentesco, el nacimiento en el país de cuya nacionalidad se trata, y el hecho religioso —ser cristianos, más exactamente—<sup>61</sup>. En efecto, mientras que en la

61 BEST, H. “History Matters: Dimensions and Determinants of National Identities among European Populations and Elites”, *Europe-Asia Studies*. 2009. Vol. 61, no. 6, p. 921–941, apud LIEBICH, A. y BAUBÖCK, R. (eds.). *Is there (still) an East-West...*, *op. cit.*, p. 1. La encuesta se llevó a cabo en 10 países viejos y siete nuevos de la UE. En concreto, a la pregunta “¿Para ser nacional es importante tener parentesco [nacional]?” los cinco primeros países en responder afirmativamente eran nuevos (Polonia, Bulgaria, Estonia, República Checa y Hungría), el séptimo era Lituania. A la pregunta “¿Para ser [nacional] es importante haber nacido en [el país]?” Cuatro de los cinco países con mayor número respuestas afirmativas correspondían eran nuevos (Estonia, Polonia, Bulgaria, República Checa). A la pregunta “¿Para ser un [nacional] es

Europa Occidental y Norteamérica la expansión de la doble nacionalidad obedeció al deseo de integrar residentes permanentes, en la Europa Central y Oriental la doble nacionalidad se ha relacionado, a partir de la última década del siglo XX, con la recuperación de políticas étnicas de Estados postcomunistas, dirigidas a conseguir una mayor y más efectiva de protección de las minorías extraterritoriales<sup>62</sup>. No es de extrañar que esta percepción en relación con la nacionalidad también se manifieste en su regulación y en la posición frente a los factores étnicos como motivos de concesión. Mientras que los nuevos miembros —los PCEEs— facilitan rutinariamente la adquisición de la nacionalidad a las personas de su misma nacionalidad —en el sentido étnico-cultural de la palabra— y sus descendientes, en los antiguos miembros de la UE esta práctica no se encuentra tan extendida ni aceptada. Esta medida sólo está presente en Irlanda, Italia, Alemania y Grecia y como facilidad en España y Portugal para los nacionales de sus antiguas posesiones ultramarinas<sup>63</sup>.

Al contrario de lo que comúnmente se piensa, el régimen comunista no fue capaz de eliminar completamente los conflictos étnicos en la Europa del Centro y Este. Desde finales de los años 80, el nacionalismo emerge con fuerza produciendo conflictos diplomáticos entre Rumanía y Hungría. Para PEARSON y SCHÖPFLIN, el rebrote de la causa nacionalista puede deberse a diversos factores: transformaciones demográficas, la revolución mediática, el fracaso o debilitamiento de la autoridad supranacional —encarnada por la Unión Soviética—, así como la amenaza ecológica<sup>64</sup>.

Algunos autores señalan que a principios de los 90 se produjo un reemplazo del comunismo por el nacionalismo<sup>65</sup>, siendo éste la ideología que hizo posible la derrota del primero<sup>66</sup>. KÁNTOR, como centroeuropeo —húngaro—, desprecia las opiniones de autores que afirman que el retorno del nacionalismo se debe, tras el final del Guerra Fría, a la liberación de sentimientos nacionalistas reprimidos durante mucho tiempo por la competencia bipolar, y por la coerción comunista en el Este<sup>67</sup>. Precisa el autor que tales nacionalismos son muy anteriores y ya estuvieron presentes durante los siglos XVIII y XIX<sup>68</sup>.

En lo que se refiere a la doble nacionalidad, la figura sufrirá una significativa evolución, a medida que la influencia soviética se hace más poderosa y, por ende, más patente su patrón uniformador.

---

necesario ser cristiano?” cinco de los siete países con mayor porcentaje de respuestas afirmativas eran de nueva incorporación (Polonia, Bulgaria, Lituania y Estonia.)

62 IORDACHI, C. “Dual Citizenship and Policies toward Kin minorities in East-Central Europe: A Comparison between Hungary, Romania and the Republic of Moldova”. En: KÁNTOR, Z., MAJTÉNYI, B., IEDA, O., VIZI, B. and HALÁSZ, I. (eds.), *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Sapporo: Slavic Research Center, 2004, p. 242.

63 LIEBICH, A. y BAUBÖCK, R. (eds.). *Is there (still) an East-West...*, *op. cit.*, p. 2.

64 IORDACHI, C. *A nemzet újrarájzolt határai...*, *op. cit.*, p. 91.

65 KÁNTOR, Z. “Reinstitutionalizing the nation – status law and dual citizenship”, *Regio Minorities, Politics, Society English Edition*, 2005, no. 1/2005. p. 41

66 SUGAR, P. F. “Nationalism, the Victorious Ideology”. En: SUGAR, P. F. (ed.), *Eastern European Nationalism in the Twentieth-Century*. Washington: American University Press, 1995, p. 429.

67 KUPCHAN, C. “Introduction: Nationalism Resurgent”. En: KUPCHAN, C. (ed.), *Nationalism and nationalities in the New Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 1995, p. 1 apud KÁNTOR, Z. *Reinstitutionalizing the nation...*, *op. cit.*, p. 41.

68 KÁNTOR, Z. *Reinstitutionalizing the nation...*, *op. cit.*, p. 41.

En un primer momento, la postura era abiertamente contraria a la aceptación de la doble nacionalidad, lo cual no deja de ser una postura lógica dado que muchos de los países que quedaron bajo la telaraña soviética tras la II Guerra Mundial, no sólo eran enemigos inmemoriales, sino que en esa misma guerra mundial y en la que la precedió, participaron en bandos enemigos, con lo que el cuestionado capítulo de la doble lealtad hacía imposible el encaje de esta figura jurídica en este grupo de países devenidos en comunistas. Prohibición que incluía la adquisición de una nacionalidad de países del propio bloque como de capitalistas ajenos a éste.

La intolerancia fue paulatinamente abandonada. Hacia la segunda década de dominio soviético, seis países comunistas —de nueve— mantenían la prohibición. En 1962 sólo cuatro países comunistas eran contrarios a la aplicación. Más bien, como dice SIPKOV, estos países tolerantes no se pronunciaban expresamente sobre la figura, sino que omitían hacer mención alguna<sup>69</sup>.

Aún antes de la ocupación soviética de los países satélites, era doctrina y norma en la URSS la denegación de la doble nacionalidad, en cualquier caso, pudiendo sólo adquirirse otra nacionalidad previa renuncia de la soviética que habría de autorizarse por el órgano nacional competente, de lo contrario esa naturalización no tendría efectos para el Estado<sup>70</sup>.

Existían similares disposiciones en la normativa de postguerra en Bulgaria<sup>71</sup>, Polonia<sup>72</sup>, Yugoslavia<sup>73</sup>, Albania<sup>74</sup> y Rumanía<sup>75</sup> (si bien estos dos últimos países reformaron su normativa, en 1954 y 1952, respectivamente, eludiendo la cuestión directamente). Otros Estados introdujeron o mantuvieron una normativa neutral al respecto, ignorando abiertamente el concepto, como fue el caso de Checoslovaquia<sup>76</sup>, Hungría<sup>77</sup> y la República Democrática Alemana que, en temas de nacionalidad, continuó aplicando la legislación del Reich<sup>78</sup>.

## VI. EL CASO BÚLGARO, RUMANO Y HÚNGARO

### 1. Bulgaria

El caso búlgaro presenta significativas diferencias respecto a los otros, también estudiados en estas líneas. Mientras que en las regulaciones húngara y rumana sobre nacionalidad se adivinaba un inequívoco trasfondo etnocéntrico, donde el Estado materno irradiaba su influencia-responsabilidad hacia los hijos de los titulares de la nación (húngaros y rumanos étnicos),

69 SIPKOV, I. “Settlement of Dual Nationality in European Communist Countries”, *The American Journal of International Law*. October 1962. Vol. 56, no. 4, p. 1011.

70 SANDIFER, D. V. “Soviet Citizenship”, *The American Journal of International Law*. October 1936. Vol. 30, no. 4, p. 614–631 apud SIPKOV, I. Settlement of Dual Nationality..., *op. cit.*, p. 1011.

71 Law of March 26, 1948 apud SIPKOV, I. Settlement of Dual Nationality..., *op. cit.*, p. 1012.

72 Law of January 8, 1951 apud *Ibid.*, p. 1012.

73 Law of August. 23, 1945 (July 1, 1946), in its version of 1948 apud *Ibid.*, p. 1012.

74 Law of November 16, 1946 apud *Ibid.*, p. 1012.

75 Law of July 7, 1948 apud *Ibid.*, p. 1012.

76 Law of 1948 apud *Ibid.*, p. 1012.

77 Laws of 1948 and 1957 apud *Ibid.*, p. 1012.

78 *Ibid.*, p. 1012.

la normativa búlgara es un tanto más compleja, al ser Bulgaria estado de acogida de una minoría, la turca, que constituye casi el 9 por 100 de la población total del país<sup>79</sup>.

Como muchos PCEEs, Bulgaria ha pasado de una explícita oposición a la plurinacionalidad a una postura más abierta, aunque con ligeros tropiezos en esta andadura. La normativa de la primera mitad del siglo XX (leyes de 1903, 1940 y 1948) exigía la renuncia o despojo de la previa nacionalidad, con penosas consecuencias para los emigrantes búlgaros en el extranjero que perdían sus propiedades en Bulgaria al adquirir otra nacionalidad<sup>80</sup>. La Ley de Nacionalidad Búlgara de 1998<sup>81</sup>, en cambio, toleró la doble nacionalidad dentro de ciertos límites<sup>82</sup>. Tolerancia no equivalía a expresa permisividad y esta situación durará poco. Con las reformas a la Ley, que se suceden desde 2000, la normativa búlgara se volverá de nuevo intolerante con la figura jurídica, y contendrá varios preceptos dirigidos a obstaculizar o a disuadir de esta práctica. Con carácter general, se requiere para la naturalización, entre otros, la renuncia o pérdida de su previa nacionalidad o que ésta será renunciada en el momento de adquisición de la búlgara<sup>83</sup>. Entre las excepciones contempladas a la renuncia, estaba el privilegio a la etnia: que el solicitante fuera de origen búlgaro, o que uno de sus progenitores fuera ciudadano búlgaro o falleciera siéndolo<sup>84</sup>.

En definitiva, se permite, en la práctica, la doble nacionalidad por motivos étnicos, a dos particulares grupos de destinatarios. Por un lado, a los turcos de origen búlgaro que adquirieron la nacionalidad turca, y que se habían vuelto a asentar en territorio búlgaro después de haber residido, durante cierto tiempo, en Turquía. Y, por otro lado, se favorecía, en mucha menor

---

79 Si bien, se observa que la población de etnia turca, al igual que ocurre con otros grupos étnicos minoritarios desciende paulatinamente. Así, el censo de 2001 arrojaba una cifra de 746.664 individuos de etnia turca; el de 2011 situaba esta cifra en 588.318 personas, que constituía el 8,8% de la población total; y el último, elaborado en 2021, ya situaba ese número en 508.378 individuos. Sobre el año 2021, *vid.* NATIONAL STATISTICAL INSTITUTE OF BULGARIA. Comparative tables by census years. *REPUBLIC OF BULGARIA, National statistical institute* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: [http://www.nsi.bg/Census\\_e/Census\\_e.htm](http://www.nsi.bg/Census_e/Census_e.htm). Respecto a los años 2011 y 2021, *vid.* REPUBLIC OF BULGARIA, 2011. INFOSTAT of the National Statistical Institute (ИНФОСТАТ на НСИ). [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/external/login.jsf>.

80 ÖZGÜR-BAKLACIOĞLU, N. "Dual Citizenship, Extraterritorial Elections and National Policies: Turkish Dual Citizens in the Bulgarian-Turkish Political Sphere". En: IEDA, O. (ed.), *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?*. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2006, p. 323, menciona la Ley: *Zakon za Bulgarskoto Podanstvo*, Obnarodvan, DV br. 288 (20 December 1940).

81 REPUBLIC OF BULGARIA. Bulgarian Citizenship Act, SG, 136, November 18, 1998., amended SG 41, April 26, 2001, amended SG 54, May 31, 2002. *Embassy of the Republic of Bulgaria in London* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: [http://www.bulgarianembassy-london.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=107&Itemid=175](http://www.bulgarianembassy-london.org/index.php?option=com_content&task=view&id=107&Itemid=175).

82 El artículo 3 Ley de Nacionalidad Búlgara, no contempla la pérdida o renuncia de la previa nacionalidad "salvo que otra cosa se establezca en la ley".

83 Artículo 12, redacción dada por SG No. 41/2000.

84 Artículo 15 según redacción de SG 41/01: "Any person who is not a Bulgarian citizen may acquire Bulgarian citizenship through naturalization not subject to the provisions of Article 12, sub-paragraphs 2, 4, 5 and 6 if he/she meets one of the following requirements:

1. is of a Bulgarian origin;
2. has been adopted by a Bulgarian citizen on terms of full adoption;
3. one of his/her parents is a Bulgarian citizen or has passed away as a Bulgarian citizen".

medida numérica, a los extranjeros de origen búlgaro (búlgaros étnicos), esto es, a ciudadanos de nacionalidad macedonia, griega y ucraniana. Sin duda, estamos ante otro ejemplo de transnacionalidad étnica, como tantos otros que existen en la región, si bien con la particularidad de que esta irradiación se despliega en un doble sentido: el directo —normal—, desde el Estado materno hacia las minorías de etnia búlgara de los Estados de acogida; y el inverso, desde el vecino Estado materno —Turquía— hacia sus minorías en el Estado de acogida, representadas por los turcos étnicos de origen búlgaro. Este último efecto se produciría no tanto porque la medida llevase consigo la inmediata adquisición de la nacionalidad turca por los turcos de origen búlgaro, sino porque supone *de facto* que estos últimos no tendrían que desprenderse de la nacionalidad turca que ya ostentasen ni tendrían que renunciar a la nacionalidad búlgara en caso de adquirir la turca.

Esta doble vía de entrada de nuevos nacionales ha supuesto un factor desestabilizador, sólo amortiguado por el hecho de que numerosos turcos de origen búlgaro suelen aprovechar su pasaporte búlgaro y, con ello, su ciudadanía europea, para desplazarse e instalarse en otros Estados de la UE con mayor grado de prosperidad económica. La afluencia de turcos con derecho a voto en Bulgaria ha fortalecido al partido de base étnica turca por excelencia, el MRF (Movimiento por los Derechos y Libertades)<sup>85</sup>, cuyo electorado se había desangrado por el éxodo migratorio hacia Turquía de años precedentes. El MRF ahora dirige su estrategia captadora, no sólo hacia los turcos de origen búlgaro residentes en Bulgaria, sino también hacia los que residen habitualmente en Turquía, lo que incluía el animarlos a adquirir la nacionalidad búlgara a los que estaban en disposición de conseguirla. Para ÖZGÜR-BAKLACIOGLU, en este “modelo étnico de diferenciación”, los discursos sobre participación política y derechos sociales de los ciudadanos de doble nacionalidad con diferente origen producen enfrentamiento en la mayoría étnica<sup>86</sup>. La doble diferenciación étnica conduce a un doble sistema de atracción: 1) el reservado a los que tienen “origen búlgaro puro”, como macedonios, tracios y besarabios búlgaros; y 2) el aplicable a los que carecen de ascendencia búlgara o eslavo-ortodoxa (turcos de origen búlgaro emigrados a Turquía).

## 2. Rumanía

Otra clase de complejidad es la que ofrece Rumanía. En este caso, tampoco existe una política de extensión de influencia de tipo maternalista pura, es decir, aquella que parte del Estado materno hacia sus minorías nacionales residentes en el Estado de acogida. En este caso, faltaría ese elemento paternalista —protector o reparador de injusticias pretéritas— pues los potenciales beneficiarios de esas medidas sería los moldavos de etnia rumana que forman la mayoría étnica de Moldavia y, por tanto, con capacidad numérica en los poderes del Estado para no verse aplastados o discriminados por la mayoría étnicamente imperante. Esta irradiación de mayoría a mayoría tiene otro fundamento, que no puede ser otro que la decidida intención de ampliar los límites geográficos del Estado, mediante una hipotética unión de Estados soberanos o, si ello no fuera posible, por representar una plan demasiado ambicioso, la doble

85 ÖZGÜR-BAKLACIOGLU, N. Dual Citizenship, Extraterritorial..., *op. cit.*, p. 327.

86 *Ibid.*, p. 353.

nacionalidad constituiría una poderosa herramienta para la formación de una *supranación* que englobaría a dos Estados fronterizos, cuyas poblaciones mayoritarias pertenecen a la misma etnia y están unidas por innegables lazos históricos y culturales. Lejos de estas supuestas intenciones, el escenario geopolítico ha discurrido por otros derroteros, como exponemos a continuación.

Desde el establecimiento del Estado Nacional Rumano, en la segunda mitad del siglo XIX, mediante la unión de los principados de Moldavia y Valaquia (1859), se prohibió la doble nacionalidad, si bien se facilitó la obtención de la nacionalidad rumana por motivos étnicos, dispensando de ciertos requisitos generales, pero se condicionaba a la renuncia de la previa nacionalidad<sup>87</sup>. Ello se confirma con la Ley sobre Nacionalidad de 1971. Después de 1989, tras la caída del Bloque del Este, la normativa sobre nacionalidad sufre progresivas y profundas modificaciones posibilitando la repatriación bajo criterios de pertenencia a la comunidad. Pero fue la modificación operada en 1991<sup>88</sup> la que introdujo dos trascendentales medidas: por un lado, se permitirá la doble nacionalidad y, por otro, la posibilidad de obtener la nacionalidad rumana por quienes mantuvieran residencia permanente en el extranjero<sup>89</sup>, es decir, sin necesidad de residir durante cierto tiempo en territorio rumano.

Huelga decir que la generosidad de la ley obedecía a un claro propósito: participar activamente en la desintegración de la Unión Soviética y cooperar así en la proclamación de la independencia de Moldavia, con vistas a una futura adhesión o lograr otra forma de integración política<sup>90</sup>; no por otra causa Rumanía fue el primer país en reconocer al recién proclamado Estado<sup>91</sup>. Pronto se diluyó esa idea de unión política, pasándose a otras opciones más modestas: la de dos estados rumanos, la de dos estados hermanos y, finalmente, la de dos estados vecinos<sup>92</sup>.

Este poderoso mecanismo de desestabilización consistía en la introducción de dos artículos que abrían una pasarela hacia la rápida adquisición de la nacionalidad rumana. Por un lado, el artículo 11, que permitía la recuperación privilegiada de la nacionalidad sin necesidad de previa residencia, al menos, inmediatamente anterior a la solicitud y manteniendo su domicilio en el extranjero; y por otro, y sobre todo, el artículo 37, que convertía en potenciales beneficiarios de la nacionalidad rumana a quienes “hubieran sido ciudadanos rumanos y que, antes del día 22 de diciembre de 1989<sup>93</sup>, la hubieran perdido, aun cuando se ostentase otra nacionalidad y no hubieran establecido su domicilio en Rumanía”. El extenso ámbito de esta disposición se amplía aún más en su segundo párrafo, que hace beneficiarios a aquéllos a quienes se les hubiera retirado la nacionalidad rumana, contra su voluntad, a causa de otros motivos que no les fueran imputables, “así como a sus descendientes”. Este segundo párrafo del artículo 37 se dirige a

---

87 IORDACHI, C. Dual Citizenship and Policies toward..., *op. cit.*, p. 245.

88 REPUBLIC OF ROMANIA, 1991. Romanian Citizenship Law 21/1991. *Refworld* [en línea]. [consulta: 18 mayo 2025]. Disponible en: <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1991/en/20869>.

89 IORDACHI, C. A nemzet újrarájzolt határai..., *op. cit.*, p. 94.

90 *Ibid.*, p. 94.

91 IORDACHI, C. Dual Citizenship and Policies toward..., *op. cit.*, p. 245.

92 *Ibid.*, p. 249.

93 En diciembre de 1989, tiene lugar en Rumanía el periodo revolucionario que acabaría con el régimen de Ceausescu.

unos beneficiarios concretos: a todos los rumanos transfronterizos, cualquiera que fuera su nacionalidad, el territorio de residencia, su edad o sus vínculos pasados con el Estado materno. Para IORDACHI, este segundo supuesto aludiría a los casos de retirada masiva de la antigua nacionalidad a consecuencia de los cambios territoriales<sup>94</sup>, y posibilitaría la adquisición de la nacionalidad rumana a una ingente cantidad de potenciales beneficiarios, pues no sólo hace acreedores de la misma a los que algún día fueron ciudadanos (que entonces ya tendrían una edad muy avanzada) sino también a sus descendientes, sin límite de grado. Sin mencionarlo expresamente, este discutido segundo párrafo se dirige a los habitantes de la República de Moldavia, de las provincias del Norte de Bukovina y Sur de Besarabia, hoy integradas en Ucrania; en menor medida también podrían disfrutar de este privilegio los habitantes del Sur de Dobrudja, territorio cedido por Rumanía a Bulgaria en 1940<sup>95</sup>.

La no exigencia de residencia ni de la renuncia de la previa nacionalidad crea una segunda categoría de ciudadanos, con doble nacionalidad y con residencia en países vecinos<sup>96</sup>, objetivo político perseguido por Rumanía cuando, además, establece, al efecto, un procedimiento administrativo extraordinariamente permisivo y generoso, pudiendo beneficiarse de esta “clase” de nacionalidad quienes nunca fueron ciudadanos rumanos (sólo descendientes de quienes alguna vez lo fueron) y nunca habían visitado Rumanía, ni siquiera al objeto de solicitar la nacionalidad, pues podía realizarse por vía consular o apoderamiento. Como era de esperar, la atractiva oferta caló hondo entre los potenciales beneficiarios. La mejora de la posición de Rumanía en la carrera hacia la adhesión a la UE, que tuvo su espaldarazo en 2001, con la supresión de la obligación de obtener visado para acceder al territorio Schengen, también tuvo su efecto en el fenómeno. A partir de que los ciudadanos rumanos fueran dispensados de visado para acceder al territorio Schengen, se desató una abrumadora ola de solicitudes que condujo al colapso y a suspender la tramitación de nuevos expedientes, debiéndose reformar la normativa administrativa para inaugurar un procedimiento simplificado lo que, a su vez, dio lugar a una red de corruptelas<sup>97</sup>.

Durante los meses previos al 1 de enero de 2007, fecha acordada para la adhesión de Rumanía a la UE, el aumento de solicitudes se torna en dramático. La masiva naturalización convierte la cuestión en motivo de debate en el seno de la UE, por la desestabilización que ello podría suponer, principalmente, en el mercado laboral. Esta generosidad en la política de concesión de la nacionalidad no sólo causó malestar en la UE, sino que sacudió la delicada situación geopolítica de la región porque esa política colisionaba con la normativa ucraniana y moldava que no toleraban la figura de la doble nacionalidad (si bien este último la admitió —no tuvo más remedio— en 2000). No en vano, Rumanía fue acusada de utilizar la concesión de su nacionalidad como instrumento para interactuar más poderosamente en los asuntos de la región, para recuperar silenciosamente los territorios perdidos. Para IORDACHI esta política se

94 IORDACHI, C. *Country Report: Romania*. Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole: European University Institute, Florence. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory, 2009, p. 10.

95 *Ibid.*, p. 10.

96 *Ibid.*, p. 10.

97 IORDACHI, C. *Dual Citizenship and Policies toward...*, *op. cit.*, p. 256.

observa como fuente de inestabilidad regional más que como una forma de justicia retroactiva e integración<sup>98</sup>.

Como veremos a continuación, al tratar el ejemplo húngaro, resulta cuando menos sorprendente, la abrupta reacción que tuvo Rumanía cuando Hungría legisló en semejantes términos en el año 2010. En relación con las minorías nacionales, tanto internas como externas, Rumanía ha debido capear contradicciones irreductibles. Por un lado, el despliegue de una política de influencia expansiva hacia sus minorías transfronterizas (o mayorías, como ocurre en Moldavia), pese a la desestabilización y malestar que supuso para los Estado receptores de las medidas; y por otro, defenderse, por esas mismas razones, de la influencia ejercida por otros Estados respecto a sus minorías acogidas y, particularmente, la húngara que representa un significativo porcentaje de la población total<sup>99</sup>.

### 3. Hungría

El caso húngaro representa más nítidamente la idea de la construcción de la *supranación* desde el Estado materno, especialmente a partir de la caída del régimen comunista, a finales de los años ochenta. También la normativa húngara sobre la doble nacionalidad había basculado desde la prohibición a la tolerancia hasta que, en el año 2010, desatada la bomba expansiva de la masiva naturalización de los húngaros transfronterizos, no tiene más remedio que reconocer abiertamente la figura de doble o plurinacionalidad para ser congruentes con sus propios actos. En este sentido, y contrariamente a lo observado en Rumanía, la postura húngara no tiene contradicción alguna, si bien distintos son los escenarios. Mientras que Hungría carece en su territorio de minorías nacionales que representen proporciones significativas respecto de la población mayoritaria, Rumanía siempre ha considerado a la minoría húngara como una amenaza permanente, amortiguada desde hace dos decenios por el paraguas ofrecido por la Unión Europea.

Como decíamos, poco después de la caída del Muro de Berlín, la Ley LV de Ciudadanía Húngara de 1993<sup>100</sup> inauguró la tolerancia hacia la figura como consecuencia del proceso de denuncia y terminación de todos los tratados bilaterales celebrados con los países del bloque

98 IORDACHI, C. *Country Report: Romania...*, *op. cit.* p. 13.

99 Estas contradicciones son señaladas asimismo por Brubaker y Kovács. *Vid.* BRUBAKER, R. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996 apud IORDACHI, C. *Country Report: Romania...*, *op. cit.*, p. 13 y KOVÁCS, M. M. *The Politics of Non-resident...*, *op. cit.*, p. 55.

100 Traducción no oficial del autor del texto original húngaro: “1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról”. Esta Ley ha sido modificada hasta en 120 puntos hasta marzo de 2014. 2001. évi XXXII. Törvény, 2003. évi LVI. Törvény, 2005. évi XLVI. törvény, 2006. évi XXI. törvény, 2006. évi CIX. törvény, 2007. évi I. törvény, 2010. évi XLIV. törvény, 2011. évi XIV. törvény, 2011. évi CLXXIV. Törvény, 2011. évi CCI. törvény, 2012. évi LXXVI. Törvény, 2012. évi XCIII. Törvény, 2012. évi CCVII. Törvény, 2012. évi CCXI. Törvény, 2013. évi CCXVIII. Törvény, 2013. évi CCLII. Törvény. MAGYAR KÖZTÁRSASÁG [REPÚBLICA HÚNGARA]. 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról [Ley LV de 1993 sobre Nacionalidad Húngara] [en línea]. 1993. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300055.tv>

socialista que impedían la existencia de la doble nacionalidad<sup>101</sup>. La norma no era muy distinta a otras europeas —del Este o del Oeste— contemplando distintos modos de adquisición (nacimiento<sup>102</sup>, naturalización y declaración), requiriéndose, por lo general, la residencia continuada por un determinado periodo de tiempo, variable, que podía llegar hasta los ocho años<sup>103</sup>. Al igual que otras normativas europeas, no regulaba expresamente el supuesto de doble nacionalidad, pero tampoco lo prohibía, siendo una ley muy permisiva al respecto. Tampoco exigía la renuncia de la nacionalidad que se ostentara previamente ni asociaba a la adquisición de la nueva nacionalidad la pérdida de la antigua<sup>104</sup>. La renuncia desde entonces será optativa<sup>105</sup>. Sólo se establece un procedimiento privilegiado para la adquisición de la nacionalidad denominado procedimiento de declaración<sup>106</sup> dirigido a quienes perdieron su nacionalidad por las vicisitudes sufridas por la nación húngara tras la Segunda Guerra Mundial y que ocasionó numerosas injusticias a muchos ciudadanos húngaros que se vieron privados de su nacionalidad por esas azarosas circunstancias históricas. También acogía otras particulares motivaciones que sugieren una evidente conexión con Hungría y que eximirían al solicitante de muchos de los requisitos exigidos por la vía general de naturalización. Nada de lo previsto en la ley causó inquietud alguna entre los Estados vecinos. Este escenario de concordia cambia drásticamente siete años más tarde.

Tras la victoria del Fidesz-Magyar Polgári Szövetség (Fidesz-Unión Cívica Húngara), en las Elecciones Generales Húngaras de 2010<sup>107</sup>, se somete al Parlamento un Proyecto de Ley *sobre modificación de la Ley LV de Nacionalidad Húngara*, el 17 de mayo de 2010<sup>108</sup>, antes de la constitución del nuevo gobierno. La temprana propuesta, obedecía a la estrategia de implementar esa medida, incluida en el programa electoral, antes de que se abrieran debates que impidieran su salida adelante. El proyecto fue aprobado sin enmiendas. Las modificaciones aprobadas por la Ley entraron en vigor el 1 de enero de 2011.

Le reforma introdujo una forma de naturalización acelerada basada en criterios —nunca confesados— étnicos. Entre sus beneficiarios se encontrarían ciudadanos extranjeros que reunieran una de las siguientes condiciones previas:

- 
- 101 KOVÁCS, M. M. y TOTH, J. RSCAS/EUDO-CIT-CR 2010/18: *Country report: Hungary*. Florence: European University Institute; Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2010/18, 2013, p. 3.
- 102 *Vid.* artículo 3 de Ley LV de Nacionalidad Húngara y Artículo G de la Ley Fundamental (Constitución Húngara), mencionado en ese mismo artículo.
- 103 *Vid.* artículo 4 de Ley LV de Nacionalidad Húngara.
- 104 *Vid.* artículos 6 y 7 de la Ley LV de Nacionalidad Húngara.
- 105 El artículo 8 permite que un ciudadano húngaro pueda renunciar a la nacionalidad húngara, en ciertos casos, pero esta renuncia se contempla como una facultad y no como una condición para adquirir una nacionalidad distinta a la húngara.
- 106 *Vid.* artículo 5/A de Ley LV de Nacionalidad Húngara.
- 107 Desde entonces este partido, encabezado por Viktor Orbán, ha dominado la política húngara a todos los niveles.
- 108 MAGYAR KÖZTÁRSASÁG [REPÚBLICA HÚNGARA]. 2010. évi XLIV. törvény, a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról [*Ley XLIV de 2010, de modificación de la Ley LV de 1993, de Nacionalidad*] [en línea]. 1 enero 2011. [Consulta: 11 abril 2025]. Magyar Közlöny 2010/89. Disponible en: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000044.TV>.

- a) Quienes tuvieran un ascendiente que fuese ciudadano húngaro; o
- b) Quienes hubieran ostentado la nacionalidad húngara; o
- c) Quienes tuvieran probable origen húngaro;

Lo más sobresaliente de esta modalidad es que no se requería acreditar un periodo de residencia previa, ni prueba de medios de subsistencia en Hungría, ni superar un examen sobre nivel de conocimiento de la Constitución Húngara. No obstante, debía probarse, en los dos últimos casos, un grado suficiente de conocimiento de la lengua húngara<sup>109</sup>.

La nueva normativa promulgada por Hungría, que no contó con el beneplácito de los países vecinos ni un periodo previo de consultas o negociaciones, como ya denunciara la *Magyar Helsinki Bizottság* (Comisión Húngara de Helsinki)<sup>110</sup>, trajo negativas consecuencias para aquellos que accedieran a la nueva nacionalidad. Tanto en Ucrania como en Eslovaquia se aprobaron disposiciones relámpago que establecían el despojo de la previa nacionalidad a quienes accedieran a una segunda. La situación se tornó especialmente agria en Eslovaquia, donde el Gobierno de Robert Fico fue especialmente beligerante contra el desafío húngaro. Con base en el artículo 7.1.a de la Convención Europea sobre Nacionalidad, que contempla, como posibilidad, que un Estado prive de la previa nacionalidad a quien adquiera voluntariamente una segunda, el mismo día en que se aprobó por el Parlamento Húngaro la Ley XLIV de 2010, que permitía la naturalización acelerada, el Gobierno eslovaco lanzó una propuesta de Ley que poco más tarde pasaría el trámite parlamentario (Ley 250/2010 Coll. *que modifica y complementa la Ley 40/1993 sobre Nacionalidad Eslovaca*<sup>111</sup>). La ley resultante privaba de la nacionalidad eslovaca a todo aquél que adquiriera una segunda salvo que fuese por nacimiento o por matrimonio.

La reacción del gobierno húngaro no consistió tanto en buscar medidas conciliadoras con el vecino sino en manifestar el compromiso de no hacer públicas las nacionalidades adquiridas conforme a la nueva normativa, lo que conduciría a una suerte de “nacionalidad clandestina” que difícilmente era compatible con uno de los propósitos filosóficos de la naturalización masiva, cual era servir de vehículo a la consolidación de la identidad húngara —y la construcción de la *supranación*— más allá de fronteras políticas, propósito inalcanzable si una buena parte de esa Nación Húngara había de vivir atemorizada y escondida.

La política del gobierno eslovaco contra este nuevo episodio, (según aquél, de irredentismo) tuvo también efectos colaterales, perjudicando mayoritariamente a quienes no participaban en los recién inaugurados procedimientos de naturalización para húngaros. Hasta julio de 2012,

---

109 En virtud del artículo 2 de la Ley XLIV de 2010 se modifica, entre otros, el artículo 4 de la Ley LV de Nacionalidad Húngara, bajo el epígrafe “naturalización”, que establece esta nueva forma de acceso a la nacionalidad.

110 MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG, 2011. Statement on the Hungarian-Slovakian dual citizenship issue. *helsinki.hu* [en línea]. [consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://helsinki.hu/en/statement-on-the-hungarian-slovakian-dual-citizenship-issue>.

111 *Vid.* la redacción resultante en: REPÚBLICA DE ESLOVAQUIA, 1993. Ley 40/1993 sobre Nacionalidad Eslovaca. *Refworld* [en línea]. [consulta: 14 abril 2025]. Disponible en: <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2012/en/89668>.

292 naturalizados perdieron la nacionalidad eslovaca, pero de ellos sólo 25 adquirieron la húngara; la mayoría de los perjudicados fueron quienes recibieron otras nacionalidades, especialmente la checa<sup>112</sup>; la situación volvió a encender la llama de la discordia que se reflejó en diversas manifestaciones populares.

Hubo acercamientos entre ambos gobiernos e intentos de suavizar las broncas relaciones, y a tal efecto se presentó una proposición de ley del gobierno eslovaco, de enero de 2011, que modificaba la normativa previa por la que la adquisición de una segunda nacionalidad ocasionaba la pérdida de la eslovaca, si bien no llegó a pasar el trámite parlamentario<sup>113</sup>. Tampoco consiguió la aprobación otra propuesta de ley, presentada unos meses más tarde, que posibilitaba la doble nacionalidad checa y eslovaca y la readquisición de la nacionalidad eslovaca para quienes la hubieran perdido por el rigor de la Ley 250/2010, que se pretendía modificar.

Pese al revuelo ocasionado, la osadía húngara quedó bastante lejos de lograr los objetivos de los legisladores. Una osadía cuyo recorrido y articulación no estaban siquiera claros cuando se aprobó la ley en 2010. En ese momento, no era pacífico el estatuto jurídico que habrían de tener esos nuevos ciudadanos que no residían —ni pensaban hacerlo— en el Estado materno. Parecía evidente que una de las razones que impulsó al FIDESZ a poner fin a los debates sobre la utilidad, los beneficios y la oportunidad de universalizar la nacionalidad húngara, mediante la sorpresiva aprobación de la ley, era la de extender su influencia política y garantizarse un yacimiento de votos para futuras contiendas electorales. Curiosamente, mientras que en los Estados de Europa Occidental y Estados Unidos la doble nacionalidad fue promovida por la izquierda, como instrumento de integración, en los PCEEs, este fenómeno fue auspiciado por las fuerzas conservadoras para “captar nuevos ciudadanos entre los miembros de la diáspora<sup>114</sup>”.

Si bien cuando se promulgó la Ley XLIV de 2010 todavía no estaba confirmado que los residentes fuera de Hungría que adquiriesen esa segunda nacionalidad húngara podrían disfrutar del derecho a voto en el Estado materno<sup>115</sup>, era bastante notorio que esa idea había animado al FIDESZ desde que el debate irrumpió en la política húngara, consciente de que los candidatos a la nueva ciudadanía serían simpatizantes de posiciones de centro derecha y que agradecerían la naturalización en las siguientes elecciones, de 2014, con 500.000 nuevos votos<sup>116</sup>.

112 NÉPSZAVA, 2012. Balázs: Nem sokat ér a titkos állampolgárság [No vale mucho la nacionalidad secreta]. *NSZO, Népszava online* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://nepszava.hu/cikk/578003-balazs-nem-sokat-er-a-titkos-allampolgarsag>.

113 MTI, 2011. Februárban módosíthatja az állampolgársági törvényt a szlovák parlament [En febrero el Parlamento eslovaco puede modificar la Ley de nacionalidad]. *origo.hu* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://www.origo.hu/nagyvilag/20110126-jovahagyta-az-allampolgarsagi-torvenyt-a-szlovak-kormanyt.html>.

114 WATERBURY, M.A. “Making Citizens Beyond the Borders: Nonresident Ethnic Citizenship in Post-Communist Europe”, *Problems of Post-Communism*, vol. 61, no. 4, 2014.

115 De hecho, desde algunos artículos en prensa se tranquilizaba a los detractores de la ley asegurando que los nuevos ciudadanos no podrían votar en las elecciones. Por ejemplo, *vid.* FOLK, G. 2010. New double citizenship law does not change voting rights. *euobserver* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <https://euobserver.com/news/30165>.

116 *Vid.* KOVÁCS, M. M. y TOTH, J. *Country report: Hungary...*, *op. cit.*, p. 18.

La Constitución de 1949, todavía en vigor cuando se promulga la Ley XLIV de 2010 (hasta que no fuera sustituida por la Ley Básica de 2011) sólo reconocía en su artículo 70 el derecho de voto a todo ciudadano adulto que tuviera residencia en Hungría y votara en Hungría. La nueva Constitución (Ley Básica) no requerirá, en su artículo XXIII, residencia permanente en Hungría como precondition al ejercicio de derechos, lo que abrió la puerta al derecho de voto a los húngaros transfronterizos. Esos votos, que se esperaban masivamente al amparo de la nueva normativa sobre nacionalidad, habrían de llegar gracias a la Ley CCIII *sobre Elecciones de Representantes al Parlamento*<sup>117</sup>, que se promulga el 3 de marzo de 2011, y que contempló en su artículo 12 (3) el derecho de los húngaros no residentes en Hungría a votar, si bien, sólo para la lista de partidos políticos, lo que supone un voto de menor calidad que el atribuido a los húngaros residentes en el país, conforme al tradicional sistema electoral húngaro. El voto de los nuevos nacionales húngaros tendría una eficacia equivalente, aproximadamente, a la mitad de la atribuida al voto de los residentes en Hungría.

Sea como fuere, y descendiendo al frío detalle de las cifras, esto es, a la verdadera repercusión de las medidas adoptadas, el resultado fue algo más modesto que el esperado. Las estadísticas de EUROSTAT<sup>118</sup> mostraban un evidente contraste con las que ofrecían las fuentes húngaras oficiosas que hablaban de un proceso masivo de naturalización que atribuiría la nacionalidad a unas 500.000 personas hasta 2014, según manifestó el Secretario de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores ante la cadena de televisión MTV1, el 25 de julio de 2012<sup>119</sup>.

Pese a la prevista reacción masiva que la apertura del procedimiento de naturalización acelerado podría haber ocasionado entre los potenciales destinatarios, lo cierto es que tal incremento de naturalizaciones no se ha visto reflejado en las estadísticas oficiales, tanto internas como las que se publican a nivel europeo, que se nutren, obviamente de las primeras.

Las fuentes oficiosas mencionaban una naturalización acelerada, a principios de 2013 —apenas dos años después del inicio del proceso— de unos 400.000 ciudadanos<sup>120</sup>, y unos 675.000 a principios de 2015<sup>121</sup>, que debieron haber situado a Hungría a la cabeza de Europa en el número de nuevos naturalizados. Sin embargo, de acuerdo con las cifras manejadas por el EUROSTAT, los cinco primeros países, en 2012, fueron Reino Unido con 193.000 nacionalidades y, con cifras descendentes, Alemania, Francia, España e Italia, que concedió la nacionalidad

---

117 MAGYAR KÖZTÁRSASÁG [REPÚBLICA HÚNGARA]. 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról [Ley CCIII de 2011 sobre elecciones de representantes al Parlamento]. *Nemzeti Választási Iroda* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: [http://www.valasztas.hu/hu/ovi/23/23\\_1\\_20.html](http://www.valasztas.hu/hu/ovi/23/23_1_20.html).

118 EUROSTAT, 2014. *Acquisition of citizenship statistics* [en línea]. marzo 2014. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition\\_of\\_citizenship\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition_of_citizenship_statistics).

119 *Vid.* KOVÁCS, M. M. y TOTH, J. *Country report: Hungary...*, *op. cit.*, p. 11.

120 A.L.B 2013. Hungary and Romania: Flag wars | *The Economist*. *The Economist* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2013/02/hungary-and-romania>.

121 HARRIS, C. 2015. What's the link between WW1 and Hungary's 675,000 new citizens? | *euronews*, world news. *euronews* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://www.euronews.com/2015/01/28/whats-the-link-between-world-war-1-and-hungarys-675000-new-citizens/>.

a 65.000 personas<sup>122</sup>. Hungría se situaba lejos de esos primeros cinco puestos con 18.400 naturalizados en ese año, 2012, en términos parecidos al año precedente, en que se registraron 20.600 nuevas nacionalidades que, si bien triplicaban las que se produjeron en 2009 (5.800) y 2.010 (6.100)<sup>123</sup>, estaban a años luz de lo que era *vox populi*. Superado el aluvión de críticas y aplacada la ira de los Estados de acogida, paulatinamente, una multitud de húngaros étnicos ha ido adquiriendo la nueva nacionalidad. Cerca de 800.000 ya habían solicitado la nacionalidad húngara a finales del año 2015, gran parte de los cuales eran residentes en la región rumana de Transilvania<sup>124</sup>. Para ZEVELEV, el caso húngaro constituyó, *hasta entonces*, “el más ambicioso programa para promover nacionalidad étnica para no residentes”, con casi un millón de nacionalizados hacia 2021<sup>125</sup>.

## VII. LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO SOVIÉTICO POR MEDIO DE LA CONCESIÓN DE LA NACIONALIDAD

Al contrario que lo ocurrido con los otros PCEEs, Rusia hubo de digerir la disolución de la Unión Soviética, en diciembre de 1991, de un modo más reposado. Desprovista del armazón proporcionado por el sistema socialista, donde Rusia se había constituido en su elemento cohesionador, había que crear los cimientos filosóficos del nuevo estado emergente, sucesor de la URSS, un estado gigantesco y multiétnico, aquejado de una gran debilidad y asfixiado por luchas intestinas y separatistas. Rusia carecía de un inequívoco “titular de la nación” (como lo eran los húngaros en Hungría o los rumanos en Rumanía), por lo que las ideas etnocéntricas no fueron dominantes en el discurso ruso durante los primeros años de andadura del nuevo Estado, bajo el mandato de Boris Yeltsin<sup>126</sup>.

En esa progresiva construcción de la nueva identidad rusa se pasó de una política multinacional o cívica a otra que trataba de conferir mayor protagonismo al elemento étnico. Había que responder a la cuestión de cómo debía Rusia relacionarse con esos 25 millones de rusos localizados en esos otros nuevos Estados independientes, lo que Moscú denominaba el “extranjero próximo”<sup>127</sup> y con decenas de millones de rusoparlantes (aquellos que usan el ruso como idioma materno sin ser rusos étnicos) que se encontraron viviendo en otros Estados<sup>128</sup>. El mismo Putin basculará desde una postura más cercana al modelo de nación cívica (basada en la doble identificación, tanto hacia el Estado como hacia el grupo étnico) para, finalmen-

122 EUROSTAT, 2014. *Acquisition...*, *op. cit.*, p. 1.

123 *Ibid.*, p. 2.

124 OLTAY, E. “Concepts of Citizenship in Eastern and Western Europe”, *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies*, vol. 11, no. 1, 2017, p. 12.

125 Lo que constituye una tercera parte de la totalidad de los húngaros étnicos transfronterizos. *Vid.* ZEVELEV, I.A. “Russia in the Post-Soviet Space: Dual Citizenship as a Foreign Policy Instrument”, *Russia in Global Affairs*, vol. 19, no. 2, 2021, p. 8.

126 BLAKKISRUD, H. “Russkii as the New Rossiiskii? Nation-Building in Russia After 1991”, *Nationalities Papers*, vol. 51, no. 1, 2023, p. 66.

127 *Ibid.*, p. 69.

128 MELVIN, N. “Russia’s Policy of Passport Proliferation”, *The Royal United Services Institute (RUSI)*, 2020 [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <https://rusi.orghttps://rusi.org>.

te, recalar en los brazos de etnocentrismo, si bien adaptado a un Estado euroasiático, solar de numerosas etnias. Progresivamente se fue cimentando el macro-concepto de “rusismo” (*russkost*), el corazón de la identidad de los habitantes del Estado, admitiendo la existencia de una civilización multiétnica unida por el núcleo cultural ruso, recayendo en los rusos étnicos (*russkie*) la misión de unir y consolidar esta civilización<sup>129</sup>, que descansará en la triada compuesta de 1) rusos étnicos, 2) lengua rusa, y 3) cultura rusa, a la que podría añadirse la Iglesia Ortodoxa Rusa. Ello conduciría, en su última fase a una especie de *supranacionalidad*, donde se acomodaría el Mundo Ruso (*Ruski Mir*), y que englobaría a todos los rusos, tanto los que se encuentran dentro del país como los que están más allá de sus fronteras. Para BLAKKISRUD, este enfoque, que englobaría lo cívico y lo étnico, ofrecía un fundamento más viable para el nuevo proyecto de construcción de la nación<sup>130</sup>.

Ese proceso de construcción filosófica de los fundamentos de la nación también se ha reflejado en los artículos publicados por Vladimir Putin y en sus alocuciones públicas. Tímidamente, ante la delicada situación que atravesaba el país en 1999 —año en que accedió por primera vez al cargo de primer ministro—, en un artículo publicado en la Независимая газета (Gazeta Independiente), si bien se mostraba contrario a la creación o restauración de una ideología de Estado “oficial” se refugiaba en el *patriotismo*, reivindicando “el sentimiento de orgullo por la propia patria, por su historia y sus logros” pero huyendo de consideraciones étnicas<sup>131</sup>. Sin embargo, su pensamiento fue evolucionando hacia un marcado etnocentrismo a la par que se consolidaba su posición en la dirección del país y la fortaleza del Estado frente a las repúblicas periféricas. En otro artículo, publicado en el mismo diario en 2012, sin renunciar al patriotismo como elemento estructurador, aborda la identidad civilizacional basada “en la preservación del predominio de la cultura rusa, aunque esta cultura no esté representada sólo por los rusos étnicos, sino por todos los que poseen esta identidad, independientemente de su etnia”, conformando una suerte de “código cultural” que debe protegerse y fortalecerse<sup>132</sup>. Esta idea se recoge en el discurso pronunciado el 18 de marzo de 2014 ante los diputados de la *Duma* Estatal, miembros del Consejo de la Federación, jefes de regiones rusas y representantes de la sociedad civil con motivo de la incorporación de Crimea tras el referéndum celebrado el 16 de marzo de ese año, donde alude a la “base cultural, de valores y de civilización común que une a los pueblos de Rusia, Ucrania y Bielorrusia”<sup>133</sup>. En general, Putin buscó lograr un equilibrio entre el origen étnico ruso (*ruskii*) y una idea mayor de la estadidad cívica rusa<sup>134</sup>.

---

129 BLAKKISRUD, H. *Ruskii as...*, *op. cit.*, p. 72.

130 *Ibid.*, p. 75.

131 PUTIN, V., 1999. Россия на рубеже тысячелетий [Rusia en el cambio de milenio]. En: *Независимая газета / Gazeta Independiente* [en línea]. 30 diciembre 1999. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: [https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4\\_millennium.html](https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html).

132 PUTIN, V., 2012. Владимир Путин. Россия: национальный вопрос [Vladimir Putin. Rusia: La Cuestión Nacional]. En: *Независимая газета / Gazeta Independiente* [en línea]. 23 enero 2012. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: [https://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1\\_national.html](https://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html).

133 PUTIN, V., 2014. Обращение Президента Российской Федерации [Discurso del presidente de la Federación Rusa]. En: *Presidente de Rusia / Página del Kremlin* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://kremlin.ru/events/president/news/20603>.

134 MELVIN, N. *Russia's Policy...*, *op. cit.* En dicho discurso, dice Melvin, Putin “usó la palabra *ruskii* más de veinte veces, y destacó que la comunidad étnica rusa había sido separada por fronteras como resultado

La evolución del tratamiento de la doble nacionalidad también corrió paralela a esa reconstrucción de la nación, partiendo, como era habitual en todos los Estados del Bloque del Este, de la casi absoluta prohibición. No obstante, tras la desmembración de la URSS en distintos Estados independientes, se observa un periodo caracterizado por la flexibilidad debido a la masiva repatriación de rusos étnicos residentes en el extranjero o, más bien, que habían quedado “atrapados” en otros Estados. Rusia emprende una política destinada a lograr acuerdos internacionales de doble nacionalidad con Estados, otrora pertenecientes a la Unión Soviética, que albergaban un número significativo de rusos étnicos. Las negociaciones con Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán, que albergaban las tres cuartas partes de aquéllos, fueron infructuosas, siendo Ucrania el país más combativo frente a las pretensiones rusas<sup>135</sup>. Hacia 1995 se constata el fracaso de esa política concordada. Escarmentada por ello, Rusia introduce rigurosas restricciones para evitar la doble nacionalidad en la Ley de Nacionalidad de 2002, condicionando la adquisición de su nacionalidad a la renuncia de la previa<sup>136</sup>, lo que reduce drásticamente el número de naturalizaciones pasando de 272.463 en 2002 a 31.528 en el año siguiente<sup>137</sup>. Sin embargo, la adquisición de otra nacionalidad no implicaba la pérdida de la nacionalidad rusa<sup>138</sup>.

Como decíamos más arriba, conforme va tomando fuerza el etnocentrismo ruso y se va fortaleciendo el Estado, la nacionalidad se convierte en un arma jurídica para propulsar el expansionismo ruso hacia las antiguas repúblicas soviéticas. Esta instrumentalización de la nacionalidad ya tuvo su precedente cuando se utilizó para reforzar la independencia de “nuevos estados” sin reconocimiento internacional, como es el caso de Transnistria<sup>139</sup>, Osetia del Sur y Abkhazia<sup>140</sup> en 2002. En estos casos, Rusia abrió consulados que facilitaron la concesión de la nacionalidad a una parte significativa de la población de esos territorios<sup>141</sup>, lo que apuntalaba la influencia rusa en los mismos. Se estima que esa política hizo que en Osetia del Sur y Abkhazia el número de titulares de pasaportes rusos pasó del 20% al 80% de la población, mientras que en Transnistria el número de pasaportes expedidos se estima entre 250.000 y 500.000.

Al contrario de lo visto en los PCEEs, este expansionismo no solamente será cultural, sino que será territorial, aunque como afirma ZEVELEV, Rusia siguió básicamente los pasos dados por Hungría en 2010, aunque evitando al mismo tiempo una explícita justificación etno-nacionalista de su política<sup>142</sup>. Lógicamente esta política expansionista iba claramente dirigida a los Estados

---

de la ruptura de la Unión Soviética. También invocó el concepto del mundo ruso (*russkii mir*) (...) y enfatizó una aspiración a la unidad”.

135 ZEVELEV, I.A. *Russia in the Post-Soviet Space...*, *op. cit.*, p. 20.

136 FEDERACIÓN RUSA, 2002. Federal Law No. 62-FZ of May 31, 2002, on Citizenship of the Russian Federation (with Amendments and Additions) | ГРАЖДАНСТВО. [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <https://base.garant.ru/500184539/>. *Vid.* art. 13.1.d.

137 MOLODIKOVA, I. “The Transformation of Russian Citizenship Policy in the Context of European or Eurasian Choice: Regional Prospects”, *Central and Eastern European Migration Review*, vol. 6, no. 1, 2017, p. 10.

138 *Vid.* Ley Federal No. 62-FZ, art. 6.2.

139 Aun cuando Rusia no ha reconocido a Transnistria, cuya declaración de independencia data del 2 de septiembre de 1990, lo cierto es que su influencia en el territorio ha ido en aumento desde entonces.

140 Fue Rusia quien inició el proceso de reconocimiento internacional de la independencia de Osetia del Sur y Abjasia, el 26 de agosto de 2008.

141 MOLODIKOVA, I. *The Transformation...*, *op. cit.*, p. 6.

142 ZEVELEV, I.A. *Russia in the Post-Soviet Space...*, *op. cit.*, p. 14.

donde se concentraba el mayor número de rusos étnicos: Ucrania, Bielorrusia, Kazajistán y Moldavia. En junio de 2014, con motivo de la incorporación de Crimea<sup>143</sup>, el gobierno introdujo nuevas medidas, mediante una Ley de Reforma Constitucional, a fin de conceder la nacionalidad rusa a 2 millones de crimeanos que, automáticamente, recibieron la nacionalidad rusa<sup>144</sup>.

Entre 2017 y 2020 se adoptaron reformas legislativas que facilitaban la asimilación de particulares grupos de rusos étnicos, determinados principalmente por su localización geográfica. Así, en 2017, los ciudadanos ucranianos fueron dispensados del consentimiento del gobierno ucraniano para la renuncia de la previa nacionalidad<sup>145</sup>. En 2019, además, los ciudadanos ucranianos residentes en particulares territorios de Ucrania resultan favorecidos por un procedimiento administrativo acelerado. Primero, los residentes de las no reconocidas Repúblicas Populares de Donetsk y Lugansk y, posteriormente, los residentes de las más amplias y extensas regiones de Donetsk y Lugansk, por lo que siete millones de personas se convirtieron en candidatas a la nacionalidad rusa<sup>146</sup>. Según los informes, más de 200.000 ucranianos recibieron la nacionalidad rusa en 2019, más del doble de la cifra registrada en 2018. Al mismo tiempo, 227.000 residentes de las dos regiones orientales de Ucrania disputadas recibieron pasaportes rusos<sup>147</sup>.

Por si fuera poco, desde abril de 2020, los ciudadanos de Ucrania, Bielorrusia, Kazajistán y Moldavia no requerirán, como condición para adquirir la nacionalidad, una residencia previa y continuada en el país de cinco años<sup>148</sup>, a quienes se aplicaría también ese procedimiento administrativo acelerado. Esta normativa privilegiada condujo a una masiva nacionalización de ciudadanos ucranianos. Unos 410.000 pasaportes rusos se expidieron para ellos en 2020, lo que equivalía al 63% de la totalidad de las nuevas nacionalidades<sup>149</sup>. Esta rápida propagación de la nacionalidad rusa en Ucrania, y posiblemente en Bielorrusia, Kazajistán y Moldavia,

---

143 La anexión unilateral de Crimea y Sebastopol a la Federación Rusa no fue reconocida internacionalmente.

144 MOLODIKOVA, I. *The Transformation...*, *op. cit.*, p. 16.

145 FEDERACIÓN RUSA, 2017. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. N 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации” и статьи 8 и 14 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”». En: Ley Federal de 29 de julio de 2017 N 243-FZ «Sobre las modificaciones de la Ley Federal “Sobre la ciudadanía de la Federación de Rusia” y los artículos 8 y 14 de la Ley Federal “Sobre el estatus legal de los ciudadanos extranjeros en la Federación de Rusia”» [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <https://rg.ru/documents/2017/08/04/grazhdanstvo-dok.html>. El artículo 11.4.c) de la Ley de Nacionalidad sólo exigirá a los ciudadanos ucranianos la presentación de una solicitud de renuncia a la nacionalidad ucraniana sin requerir el consentimiento de terminación.

146 PRESIDENTE DE RUSIA, 2019. Executive Order identifying groups of persons entitled to a fast-track procedure when applying for Russian citizenship on humanitarian grounds. *President of Russia* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/acts/news/60358>.

147 MELVIN, N. *Russia's Policy...*, *op. cit.*

148 FEDERACIÓN RUSA, 2020. Федеральный закон от 24.04.2020 № 134-ФЗ. En: Ley Federal de 24.04.2020 N 134-FZ [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <http://publication.pravo.gov.ru/document/View/0001202004240038>. *Vid.* artículo 1.2).

149 VOICES ON CENTRAL ASIA, 2021. Central Asian Migration to Russia: Legalization in 2020. *Voices On Central Asia* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <https://voicesoncentralasia.org/central-asian-migration-to-russia-legalization-in-2020/>.

pudo comprometer la soberanía de estos países<sup>150</sup>. Para MELVIN este cambio legislativo refleja la política del gobierno de Putin de poner la identidad etno-lingüística rusa y el nacionalismo en el centro de su política exterior regional y marca “un paso significativo en un proyecto de construcción de la nación rusa más allá de las fronteras del estado ruso” y claramente diseñadas “para debilitar aún más la importancia legal de las fronteras estatales de los vecinos de Rusia y para fortalecer la afirmación de Rusia de ejercer un *droit de regard* regional, respaldado por la amenaza de uso de la fuerza”<sup>151</sup>.

Estas líneas han de cerrarse necesariamente aludiendo a los últimos acontecimientos. Los autores referidos y los documentos empleados en la redacción de este apartado presagiaban el uso de la fuerza, lo que ha venido a confirmarse con la invasión rusa de Ucrania iniciada el 24 de febrero de 2022. Este artículo se entrega al editor antes del desenlace de la contienda, por lo que su lectura siempre será a destiempo. Pero esa obsolescencia programada no evitará que aludamos a un nuevo capítulo que se ha abierto poco antes de concluir este párrafo. Según publica el Ministerio de Defensa del Reino Unido, en su cuenta de la red social X, el gobierno ruso ha emprendido diversas acciones en los territorios ocupados de Ucrania para “coaccionar y forzar a los ucranianos”, a adquirir la nacionalidad rusa, lo que demostraría “el continuado compromiso de la cúpula rusa con la política de rusificación”<sup>152</sup>. El ministro del interior, Vladimir Kolokoltsev, ha reconocido recientemente que esta “concesión masiva de pasaportes” ha alcanzado la cifra de 3,5 millones de documentos concedidos a habitantes de Donetsk, Lugansk, Jersón y Zaporiyia<sup>153</sup>. La aceptación de la nacionalidad rusa traería como consecuencia, por previsión de la normativa del Estado invadido, la automática pérdida de la nacionalidad ucraniana, lo que entraría en conflicto con los principios internacionales tratados en los epígrafes precedentes, máxime cuando, en puridad, ni siquiera se ha producido una sucesión de Estados en dichos territorios, actualmente sólo ocupados *de facto*.

La no aceptación de la nacionalidad rusa traería como consecuencia la imposibilidad de recibir ayuda humanitaria o asistencia médica, acceder al mercado de trabajo, inscribir a los niños en la escuela, beneficiarse de una pensión o de prestaciones sociales y, en último término, los renuentes podrían sufrir la incautación de sus propiedades<sup>154</sup>. Por si fuera poco, el nuevo “rusificado” podría ser reclutado forzosamente para el frente. Esta situación ya fue denunciada por Amnistía

---

150 ZEVELEV, I.A. *Russia in the Post-Soviet Space...*, *op. cit.*, p. 20.

151 MELVIN, N. *Russia's Policy...*, *op. cit.*

152 EUROPA PRESS, 2025. Londres dice que la entrega de pasaportes rusos en zonas ocupadas de Ucrania es parte de una política de «rusificación». [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-londres-dice-entrega-pasaportes-rusos-zonas-ocupadas-ucrania-parte-politica-rusificacion-20250307105947.html>.

153 PÉREZ, U., 2025. Rusia concede la ciudadanía a 3,5 millones de residentes en las regiones ucranianas anexionadas. *RTVE.es* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20250305/rusia-ciudadania-millones-residentes-regiones-ucranianas-anexionadas/16477355.shtml>.

154 EUROPA PRESS, 2025. Londres dice que la entrega de pasaportes rusos en zonas ocupadas de Ucrania es parte de una política de «rusificación». [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-londres-dice-entrega-pasaportes-rusos-zonas-ocupadas-ucrania-parte-politica-rusificacion-20250307105947.html>.

Internacional en el año 2023, calificándola como “privación arbitraria de la nacionalidad”<sup>155</sup>. Más allá de la incidencia de dichas prácticas sobre la nacionalidad de las personas afectadas, aquéllas podrían suponer una violación de normas de Derecho Internacional Humanitario<sup>156</sup>.

## VIII. CONCLUSIONES

Probablemente la nacionalidad ha sido uno de los conceptos que mayor evolución ha sufrido a lo largo del último siglo y del ahora en curso. Y dentro de ese amplio concepto, la doble nacionalidad, como derivación, ha absorbido la mayor parte del protagonismo. Es a partir de los años 60 cuando esta evolución —consistente en la eliminación de obstáculos para la adquisición de nacionalidades adicionales— comienza a despegar tímidamente, primero en Occidente, de forma paulatina y discreta, y luego, abruptamente, en los PCEEs. Tras la caída del Muro de Berlín y la emancipación política, que ello supuso, de los Estados satélites de la URSS, se constata una expansión sin precedentes de la figura de la multinacionalidad con un claro propósito geopolítico.

En este contexto expansivo, el concepto “nación” devendrá insuficiente para explicar los acontecimientos, y se sustituye por otros más grandilocuentes como “supranación” o “postnación”. Estos conceptos no pueden entenderse sin esa eclosión de la plurinacionalidad ocurrida en los PCEEs. Salvo en los casos de sucesión postbélica de Estados, no hay precedentes, en la Europa de los dos últimos siglos, de tan significativas atribuciones masivas de nacionalidad como las que se han producido en los PCEEs desde el colapso de la Unión Soviética.

Esta concesión masiva no sólo responde a razones morales o filosóficas. También persigue objetivos prácticos y de posicionamiento geopolítico.

Las nacionalizaciones masivas han producido determinados efectos claramente constatables como, entre otros:

- 1) El reforzamiento del sentimiento patriótico de Estados que todavía no han superado el sentimiento de derrota y de pérdida de territorios, tras la conclusión de las dos guerras mundiales.
- 2) El fortalecimiento de los lazos con la diáspora y, sobre todo, con los miembros de la etnia “titular de la nación”, residentes en países vecinos.

---

155 AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2023. Los derechos humanos en Ucrania. *Amnistía Internacional* [en línea]. [Consulta: 11 abril 2025]. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/location/europe-and-central-asia/eastern-europe-and-central-asia/ukraine/report-ukraine/>.

156 Aunque no es objeto específico de este estudio, es conveniente señalar que la práctica de negar determinados servicios esenciales a la población civil podría ser contraria a los artículos 27, 50, 55 y 56 del IV Convenio de Ginebra; por otra parte, la práctica de forzar la adquisición de la nacionalidad del Estado ocupante se opondría al artículo 31 de dicho Convenio que prohíbe toda coacción física o moral contra las personas protegidas. *Vid.* ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1949. *Convenio IV de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra* [en línea]. 12 agosto 1949. [consulta: 14 mayo 2025]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/geneva-convention-relative-protection-civilian-persons-time-war>.

- 3) La formación de un clientelismo político, que podrá traducirse en votos a los partidos autores de las nacionalizaciones en agradecimiento por la concesión. Como dijimos, en los PCEEs, estos partidos son de ideología claramente conservadora. Pero también puede traducirse, dentro del Estado de acogida, en un posicionamiento político más acorde con los intereses del Estado materno.
- 4) Esa creación de un sentimiento de fidelidad al Estado materno y al partido que propició el reconocimiento de la nacionalidad étnica alimentará el temor a la constitución de una “quinta columna” en el Estado de acogida, lo que provocará reacciones, a menudo, desproporcionadas.

Dentro del amplio espectro de los PCEEs, hay que distinguir entre dos grandes categorías: (1) los PCEEs de la Unión Europea (incluyendo los que se encuentran en el proceso de adhesión, como Serbia o Montenegro); y (2) el resto de PCEEs que otrora fueron repúblicas soviéticas (Federación Rusa, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia). Bien es cierto que entre las exrepúblicas soviéticas hay Estados que disfrutaban del estatuto de candidato a la UE, como Ucrania o Moldavia, pero el hecho de albergar significativas poblaciones rusófilas, en determinados territorios, las aparta de la primera categoría.

En los PCEEs de la UE se amortiguan los enfrentamientos producidos por la concesión de nacionalidades masivas gracias a la seguridad ofrecida por la estabilidad institucional de la UE y su ordenamiento jurídico. Sin embargo, pese a que éste disponga de instrumentos que permiten prescindir, en gran medida, de la multinacionalidad (principalmente, la ciudadanía europea), lo cierto es que ningún PCEE, por pequeño o grande que sea, renunciará a la creación de su *supranación*. Este sentimiento nacionalista irá en aumento si la crisis de la Unión Europea, comenzada con el Brexit y agravada con la guerra de Ucrania, no se detiene en algún momento. El debilitamiento de la romántica idea de la UE hará que cada Estado se reafirme en sus cimientos existenciales y se concentre en la construcción de su particular *supranación*.

Muy distinto es el escenario de los PCEEs, otrora repúblicas soviéticas. La utilización de la plurinacionalidad por Rusia frente al resto de esas exrepúblicas, a partir de la reconfiguración del etnocentrismo ruso, supera ampliamente la idea de construcción de una mera y pacífica *supranación*. La plurinacionalidad, en el caso ruso, ha sido utilizada para estimular sentimientos separatistas en territorios poblados por minorías rusas o rusófilas; para fortalecer la “identidad internacional” de territorios que aspiran a la independencia, a fin de insertarlos en el Mundo Ruso, y pasen a ser Estados controlados indirectamente por Rusia (por ejemplo, Transnistria u Osetia del Norte); o para preparar a la población de los territorios rusófilos para una ocupación *de facto* o *de iure*. En la *supranación* rusa, el elemento estrictamente étnico es menos patente que en los PCEEs de la UE, jugando el elemento civilizacional un papel más importante.

El futuro también ofrece un doble escenario, según se trate de la primera o segunda categoría. Para los PCEEs de la UE, y dado que los Estados con mayor número de minorías transnacionales ya han promulgado leyes para extender su nacionalidad, no se presagian horizontes borrosos. Tanto en la UE como en sus fronteras inmediatas se ha asumido, con mayores o menores reticencias, la plurinacionalidad, amasándose las aguas que antaño fueron tempestuosas.

Los PCEEs exsoviéticos se enfrentan con otro escenario. El buen resultado cosechado por Rusia con sus experimentos sobre transnacionalidad permite preconizar el uso de nuevas nacionalizaciones masivas en aquellos territorios donde la asignación geopolítica todavía se discuta.