

1. INTRODUCCIÓN

El pasaporte, tal como lo comprendemos en la actualidad, es un documento que ha sufrido una evolución en su conceptualización y uso, ha dejado de ser solamente una herramienta de viaje y de control para convertirse en un símbolo de inclusión o exclusión territorial. Tal transformación, descrita por autores como Torpey, demuestra cómo los Estados han monopolizado su emisión como instrumento de poder para definir quiénes forman parte de su comunidad política y quiénes no. Este trasfondo histórico sienta las bases para entender fenómenos más recientes, como el controvertido caso de los pasaportes dorados.

El concepto de pasaporte dorado se refiere a los programas implementados por algunos Estados miembros de la Unión Europea (UE) —específicamente Malta, Chipre y Bulgaria— que permiten la adquisición de la ciudadanía nacional, y por extensión la europea, mediante inversiones económicas significativas. Aunque similares en apariencia, no debe confundirse con las Golden Visas, las cuales ofrecen derechos de residencia pero no otorgan ciudadanía ni los derechos políticos asociados a ella. Aun así, ambas vías están interrelacionadas, ya que la residencia obtenida a través de una Golden Visa puede, con el tiempo, derivar en la nacionalidad del Estado miembro, y en consecuencia, en la ciudadanía europea. Este mecanismo resalta una importante distinción: mientras la Golden Visa mantiene intacto el régimen democrático de la UE, los pasaportes dorados han generado un debate intenso sobre la ética y la legitimidad de vincular derechos políticos y sociales fundamentales a la capacidad económica de los individuos. Así pues, el objeto de estudio de este documento no son las Golden Visa, sino que se centrará en los pasaportes dorados.

El propósito de este trabajo es analizar los pasaportes dorados: su origen, las implicaciones jurídicas y éticas que conllevan, y cómo estos programas han transformado las nociones tradicionales de nacionalidad y ciudadanía dentro del marco europeo. Este fenómeno no sólo redefine el concepto de pertenencia política y social, sino que también pone en entredicho los valores fundacionales de la UE: la igualdad, la solidaridad y la cohesión democrática. A través de los pasaportes dorados, la ciudadanía ha pasado de ser un vínculo cultural, social y

jurídico-político a convertirse en una mercancía al alcance de una élite económica capaz de invertir cantidades considerables de dinero. Este proceso rompe con las tradiciones históricas que concedían la nacionalidad mediante principios como el *ius soli* (por nacimiento en el territorio) o el *ius sanguinis* (por descendencia), añadiendo una nueva dimensión conocida como *ius pecuniae*, o derecho basado en la capacidad económica.

Desde su proliferación tras la crisis financiera de 2009, estos programas han generado tensiones en la UE, ya que afectan tanto al régimen democrático como a la cohesión social del proyecto europeo. Los Estados que los implementaron los justificaron como una estrategia para atraer capital extranjero y revitalizar sus economías, pero la falta de transparencia y los riesgos asociados, como el lavado de dinero y la evasión fiscal, han convertido a estos programas en un foco de controversia. Además, el hecho de que ciudadanos adinerados puedan comprar derechos políticos y sociales ha exacerbado desigualdades, socavando la legitimidad de los sistemas democráticos y transformando la nacionalidad en un privilegio exclusivo.

En este marco, el análisis se centra en tres aspectos fundamentales: (1) cómo los pasaportes dorados afectan a los conceptos tradicionales de ciudadanía y nacionalidad; (2) los retos éticos y jurídicos que plantean para la UE; y (3) las implicaciones democráticas y sociales de la comercialización de la ciudadanía. Si bien el foco del estudio está en los pasaportes dorados, se abordará tangencialmente su relación con las Golden Visas para destacar cómo ambas prácticas, aunque distintas en su concepción, interactúan en un sistema que amenaza con desvirtuar los valores fundacionales de la Unión Europea.

Con esta perspectiva, el presente trabajo busca no sólo describir y analizar el fenómeno de los pasaportes dorados, sino también reflexionar sobre las medidas que podrían adoptarse para proteger la integridad democrática y ética del proyecto europeo. La pregunta central es: ¿cómo garantizar que la ciudadanía europea, como estatus y conjunto de derechos fundamentales, no sea reducida a un bien transaccional accesible únicamente para las élites económicas, sino que conserve su esencia como vínculo genuino entre el individuo y la comunidad política?

2. ORIGEN

2.1. Requisitos para obtener la nacionalidad

Existen diversas formas de obtener la ciudadanía (citizenship), las cuales varían de un país a otro. Se establecen requisitos específicos según el orden jurídico nacional, y en algunos Estados, la cuestión de la ciudadanía y de sus requisitos han vuelto recientemente al centro debates políticos, destacando los desafíos relacionados.

Las formas de obtener la ciudadanía incluyen el *ius soli*, el *ius sanguinis*, el *iuris communicatio* (nacionalización por residencia, carta de naturalidad) y la naturalización, cada una de las cuales está sujeta a requisitos específicos que varían según la legislación de cada país.

El *ius soli* hace referencia a la adquisición de la ciudadanía por el hecho de nacer en el “suelo” o territorio del Estado, y se contrapone al *ius sanguinis*, que se basa en el principio de la descendencia o filiación. En los países que aplican el *ius soli*, se considera ciudadano originario a quien nace en el territorio del Estado, independientemente de la nacionalidad de los padres. Además, existe el *ius scholae*, que es una expresión reciente, acuñada en los últimos años, que hace referencia a la posibilidad de obtener la ciudadanía al finalizar un ciclo de estudios en el país. Otros modos de adquirir la ciudadanía incluyen el *iuris communicatio*, que se refiere a la transmisión de la ciudadanía dentro de la familia de un miembro a otro. Este proceso puede ocurrir a través de diversas formas, como el matrimonio, el reconocimiento o la declaración judicial de filiación, o con la adopción. En el caso de la *naturalización*, si se cumplen ciertos requisitos, el Estado, previa voluntad del interesado, puede conceder la nacionalidad a través de actos oficiales. Generalmente, se requiere una residencia prolongada, el cumplimiento de requisitos lingüísticos y, en algunos casos, la demostración de integración en la sociedad. Este proceso permite que los individuos se conviertan en ciudadanos a todos los efectos, disfrutando de los derechos y deberes derivados de la nacionalidad.

En este contexto, los pasaportes dorados se incluyen y forman parte de las prácticas adoptadas por algunos Estados que permiten, de hecho, la compra de la ciudadanía.

2.1.1 Monopolio Estatal

El Estado tiene el monopolio en la concesión de la nacionalidad y en consecuencia en la emisión de pasaportes. Únicamente el Estado tiene capacidad legal de emitir y gestionar los pasaportes. Este monopolio se justifica porque el pasaporte representa un documento que certifica al ciudadano como parte de un Estado soberano, por lo que debe ser emitido exclusivamente por la autoridad gubernamental.

2.1.2. Ciudadanía y nacionalidad

Los términos nacionalidad y ciudadanía se presentan jurídicamente caracterizados por una clara diversidad, aunque indiquen condiciones que, para un mismo sujeto, pueden coincidir.

La nacionalidad refleja un concepto de pertenencia a un grupo determinado que es anterior al derecho, es decir, que el ordenamiento jurídico estatal, aunque pueda aprovecharlo o regular de diversas maneras, no lo crea ni lo define por completo, vinculando a los individuos sobre la base de lo que podríamos denominar, de forma amplia, un cierto *ethnos*.

Por otro lado, la ciudadanía representa la condición, o *status* del individuo en relación con el ordenamiento jurídico o, si se prefiere, con el Estado como sujeto, tanto porque define la pertenencia al pueblo como elemento constitutivo del Estado (*demos*), como porque constituye el fundamento necesario para la atribución de un conjunto de derechos y deberes de carácter esencialmente público. Este reconocimiento puede, en algunos casos, como sucede con los derechos políticos, señalar una diferencia de trato respecto a la posición del extranjero dentro del sistema jurídico. Sin embargo, esta diferencia se ha reducido significativamente en la actualidad debido al proceso progresivo de ampliación de derechos hacia los extranjeros, muchos de los cuales, aunque formalmente atribuidos al ciudadano en la normativa constitucional, se entienden hoy como parte de un patrimonio inalienable inherente a la dignidad de la persona humana.

De hecho, los términos nacionalidad y ciudadanía pueden variar en su significado según el ordenamiento jurídico, pero ambos reflejan distintos niveles de pertenencia a un Estado, ya sea en un sentido cultural o jurídico-político.

2.2. El Pasaporte dorado como excepción a las reglas tradicionales de nacionalidad.

La crisis financiera del 2009, entre otros factores de recesión económica, favoreció la proliferación de programas de residencia y nacionalidad por inversión. Iniciativas que han sido utilizadas por algunos Estados miembros de la Unión Europea como una oportunidad para obtener ingresos y reponer las arcas públicas en momentos de dificultad. Para los países que buscaban una vía rápida para restablecer sus economías, la venta de pasaportes se ha presentado como una solución atractiva por su impacto económico y fiscal, fruto de la entrada rápida de grandes cantidades de capital por parte de usuarios extranjeros acaudalados. Estos programas permiten que una persona y sus familiares puedan adquirir la ciudadanía de un Estado que supervisa y acepta unilateralmente la transacción a cambio de inversiones y contribuciones directas (que oscilan entre los 100.000 y 2,5 millones de euros) como la inversión en acciones, títulos del gobierno, inversiones en sectores específicos como el de la construcción o el establecimiento de empresas.

Pese a que en un principio la UE no mostró preocupación por este fenómeno, puesto que el único programa que permitía la obtención de la nacionalidad mediante la figura del “pasaporte dorado” tan solo se practicaba en Austria y no parecía generar un impacto razonablemente problemático, más tarde comenzaron a implementarse programas de esta naturaleza en estados miembros como Malta, Chipre y Bulgaria, que despertaron malestar ante la generalización de este fenómeno.

Especialmente desde el año 2013, la Unión Europea se ha mostrado abiertamente preocupada ante la normalización de un fenómeno que afecta a la integridad de la ciudadanía europea y que adultera la tradicional concepción que da sentido al estatuto de ciudadanía mediante principios como el “*ius soli*”, que concede la nacionalidad a quienes nacen en un territorio, el “*ius sanguinis*”, que la otorga en base a la descendencia, u otras figuras arraigadas en el derecho civil de los países parte, como son la naturalización, que permite la integración de un individuo tras consolidar un vínculo genuino tras un periodo significativo de residencia continuada o la carta de naturaleza.

En contraste, los programas de pasaporte dorado abren la puerta a la obtención de la nacionalidad de un Estado Miembro reduciendo la ciudadanía a una mercancía al alcance de una élite capaz de comprar derechos sin corresponder a los deberes requeridos a una comunidad política ni

participar en su integración. La sustitución de los requerimientos de integración comunitaria y los lazos culturales permite a estas personas convertirse en nacionales de un estado sin la obligación de residir ni participar activamente en la sociedad. Estas circunstancias han generado intensos debates en la opinión pública y han favorecido la actuación de las instituciones de la Unión. En este sentido, una resolución del Parlamento Europeo del 16 de enero de 2014 orientaba el posicionamiento de la Unión Europea condenando los programas de pasaportes dorados. Además, la Comisión por su parte, se prestó para estudiar tomar medidas y valorar posibilidades de sanción de estas prácticas.

Más recientemente, cabe destacar el informe del 23 de enero de 2019 de la Comisión Europea y la resolución del Parlamento Europeo del 26 de marzo de 2019, en la que se insta a los Estados miembros a eliminar esta figura, exigiendo que en el periodo de eliminación, la residencia física sea un requisito indispensable y que se verifique que los inversores solicitantes no representen riesgos en materia fiscal.

En esta línea, la Comisión Europea adoptó en junio de 2021 procedimientos de infracción como medidas contra Chipre y Malta por no haber cumplido con las solicitudes formuladas en las cartas de emplazamiento.

Además, el Parlamento Europeo continúa trabajando activamente para lograr la eliminación definitiva de estos programas, como se evidencia en resoluciones más recientes, como la del 9 de marzo de 2022.

Los programas de pasaporte dorado plantean importantes dilemas y desafíos no solo de carácter jurídico sino también ético, lo que ha favorecido este posicionamiento de la Comisión. ¿Es ético que una nacionalidad, que tradicionalmente conlleva derechos y deberes asociados a la pertenencia a una comunidad, pueda adquirirse exclusivamente mediante el poder adquisitivo, reduciendo el vínculo individuo-Estado a una mera transacción de capital? Asimismo, ¿son realmente compatibles los programas de pasaporte dorado con los derechos fundamentales y los ideales de la Unión Europea?

Mientras que algunos ven estos programas como una fuente de ingresos para los países involucrados, otros cuestionan si estas prácticas son compatibles además de con los estándares éticos de la UE, con principios que deben ser observados en la relación del ciudadano con su nación, como son la efectividad del vínculo, la cooperación leal y la igualdad entre los ciudadanos de un mismo Estado. La percepción de que personas ricas puedan comprar derechos que otros ciudadanos obtienen tras años de integración y contribución se presume como una dinámica peligrosa para la cohesión social europea.

Por otro lado, las implicaciones en el plano de la seguridad también han sido motivo de preocupación, pues estos programas son susceptibles de ser utilizados para la práctica de actividades ilícitas como el lavado de dinero o la evasión de sanciones internacionales. Además, algunos críticos ponen en tela de juicio que los niveles de aportación de estos sujetos ofrezcan cifras extraordinarias para el bien común. Pues en sectores como el inmobiliario, la afluencia de inversores extranjeros puede generar perjuicios colaterales como la inflación de precios dificultando el acceso a la vivienda a la población local.

Estas cuestiones han generado que la Comisión haya centrado su preocupación en cómo estos programas se han convertido en una amenaza para los principios fundacionales de la Unión, que fundamentan el proyecto europeo en valores como la justicia, la igualdad y la solidaridad. El modelo de integración europea puede correr el riesgo de ser desnaturalizado si la nacionalidad por inversión permite dinámicas de desigualdad y exclusión social generando una dicotomía entre la sociedad europea en su conjunto y una élite privilegiada que no comparte responsabilidades ni se arraiga mediante vínculos significativos fruto de la ciudadanía otorgada.

2.3. CIFRAS

- Número de pasaportes dorados expedidos: Las cifras varían dependiendo del programa de cada país y varían año a año, los pasaportes dorados se han expedido principalmente a través de programas de ciudadanía por inversión de países de la Unión Europea y otras naciones con economías emergentes, tomando como ejemplo Malta ha emitido más de 1,000 pasaportes dorados en los últimos años.

- **Requisitos para la expedición:** inversiones mínimas en bienes raíces, fondos de inversión o donaciones a fondos nacionales. En algunos países el proceso puede involucrar una estancia mínima en el país, como ejemplos podemos tomar a Chipre que requería 2 millones de euros en inversión inmobiliaria para calificar para la ciudadanía, mientras que Malta requiere 1 millón de euros de inversión.

Países con mayor expedición:

1. **Portugal:** El Programa de Autorización de Residencia para Inversores (ARI) de Portugal ha sido uno de los más populares, especialmente entre inversores rusos, brasileños y chinos, En 2020, Portugal tenía más de 10,000 pasaportes dorados emitidos, con una inversión de €6.000 millones de euros. **Sus requisitos:** inversión mínima €500,000 en bienes raíces, alternativas incluyen la inversión en fondo de inversión, investigación o la creación de empleos.

1.3.1 Relación China-Portugal en el contextos del Pasaporte Dorado

Este es un ejemplo clave de cómo los programas de residencia por inversión pueden influir en la diplomacia económica y las dinámicas migratorias entre países. Después de la crisis económica de Portugal de 2011, en 2012 introdujo el Programa de Autorización de Residencia para Inversores (ARI), para atraer inversiones extranjeras y mejorar su economía interna, muchos ciudadanos chinos aprovecharon el programa para obtener residencia en la UE, beneficiándose en la Libertad de movimiento en la zona Schengen y otros privilegios relacionados con la ciudadanía de la UE.

2. **Chipre:** Chipre tenía uno de los programas más populares de ciudadanía por inversión, que estuvo en funcionamiento hasta el 2020. Desde su creación en el 2013 se estima una cifra de 2,500 ciudadanos que obtuvieron pasaporte mediante inversión, la mayoría de inversiones era Rusia China y otros Países de Europa del Este. **Sus requisitos:** inversión mínima de €2 millones en bienes raíces o €2,5 millones en una combinación de inversiones (empresas, investigación o infraestructura). El programa fue suspendido en 2020 tras escándalos relacionados con corrupción y preocupaciones sobre la integridad de las inversiones.

3. Malta: Malta ha implementado el “Individual inventor programme” (IIP) para permitir que individuos obtengan ciudadanía maltesa a cambio de una significativa contribución económica. Más de 1,500 ciudadanos han obtenido la ciudadanía maltesa desde el lanzamiento del programa en 2014. **Sus requisitos:** €650.000 de contribución al fondo nacional por persona, su inversión en propiedades por €350,000 o un alquiler de al menos €16,000 al año, también se logra con una donación de €150,000 a organizaciones filantrópicas del país. Malta es considerado el país con mayor expedición ya que aunque es un país más pequeño, la nacionalidad maltesa es muy atractiva debido a la membresía de la isla en la UE, lo que facilita el acceso a otros países europeos.

- Programas en Europa del Este:

Estos países a continuación son considerados menos populares por sus exigentes inversiones significativas la cuales no son muy atractivas al compararlas con los países anteriores con mayor expedición al ser sus requisitos menos exigentes más económicos.

- 1. Hungría:** Hungría ofreció un programa de Golden Visa entre 2012 y 2017, que permitía a los inversores obtener residencia mediante una inversión de €300,000 en bonos del gobierno húngaro, con una duración mínima de 5 años. Lamentablemente el programa fue suspendido en 2017 debido a las presiones de la Unión Europea sobre los riesgos de corrupción y blanqueo de capitales, aunque el programa fue popular entre inversores de Asia y Oriente Medio, la falta de transparencia y los escándalos contribuyeron a su cierre.
- 2. Rumanía:** Rumanía no tiene un programa oficial de Golden visa, pero ofrece residencia por inversión a aquellos que realicen una inversión significativa en el país con una cantidad mínima de €1,000,000 para empresas o €250,000 en bienes raíces, aunque el programa no es tan popular como otras regiones ya que los requisitos son más estrictos y el proceso no está tan bien estructurado. La residencia obtenida no otorga automáticamente ciudadanía y los inversores deben cumplir con varios requisitos adicionales.
- 3. Bulgaria:** Bulgaria ofrece un programa de ciudadanía por inversión que requiere una inversión mínima de €1,000,000 en bonos del gobierno, con la posibilidad de obtener ciudadanía después de 2 años de residencia permanente. Este programa es uno de los más exigentes en Europa, pero proporciona acceso a la ciudadanía búlgara y por ser EEMM a

la Unión Europea, aunque ha sido popular entre inversores de Rusia, China y Oriente Medio, el programa ha enfrentado críticas por su falta de transparencia y por ser susceptible al blanqueo de capitales, lo que lo ha llevado a reformas para mejorar la supervisión

3. DONDE ESTAMOS

3.1. CIUDADANIA Y NACIONALIDAD

La Unión Europea, en su agenda de 2030 anhela inaugurar “una nueva era para la defensa y seguridad europea, reforzando nuestras fronteras comunes para hacerlas más seguras y hacer de la UE el destino más avanzado del mundo”. Esta prioridad europea plantea interrogantes sobre cómo los pasaportes dorados afectan a la democracia en el territorio que comprende los Estados Miembros de la Unión Europea.

El punto de partida relativo a este tema es que la nacionalidad no es competencia atribuida a la UE. Como bien estableció la jurisprudencia del TJUE en la sentencia Micheletti frente a la adquisición, como la pérdida y recuperación de la nacionalidad, estos son regulados exclusivamente por los ordenamientos internos de cada Estado Miembro. Ahora bien, hay una línea continuista por parte del órgano jurisdiccional de la UE en defender esta competencia tal y como se ha defendido en las siguientes sentencias del TJUE; C-135/08, C-247/17, C-192/99, C-221/17 y C-118/20. De este modo, se puede afirmar que la ciudadanía europea tampoco es competencia de la UE, ya que para ser ciudadano hay que ser nacional en un Estado Miembro, por lo tanto, como se ha comentado, no depende de la UE. Esta prerrogativa se encuentra bajo la jurisdicción exclusiva de los Estados Miembros. Así, cabe reflexionar acerca; (i) hasta qué punto se respeta estos procesos internos de adquisición de nacionalidad; (ii) si entran personas que no tendrían la nacionalidad de manera regular siguiendo los reglamentos internos y; (iii) cómo afecta a los derechos y libertades que se tienen en el territorio de la UE.

Los pasaportes dorados constituyen un instrumento que, en muchos casos, no respeta los procedimientos tradicionales establecidos para la adquisición de la nacionalidad. Este sistema

permite que individuos que no cumplirían con los criterios establecidos por las normativas nacionales accedan a la ciudadanía mediante el pago considerable de una suma de dinero. Por lo tanto, los pasaportes dorados contravienen los procedimientos y límites que establecen los Estados Miembros para la adquisición de la nacionalidad y, por ende, la ciudadanía europea.

En esencia, el pasaporte es un simple documento oficial que manifiesta documentalmente la nacionalidad y, por ende, el estatuto de ciudadano europeo. Asimismo, el estatuto de ciudadano europeo conlleva la adquisición de un conjunto de derechos y libertades dentro de la UE de forma automática y, que son legítimos, legales y reconocibles en todo el territorio de la UE. Dentro de estos, cabe destacar cuatro tipos de derechos y libertades políticas que son muy relevantes en cuanto a la cuestión que nos suscita el presente estudio: la democracia (Comité Europeo Económico y Social, 2023).

El derecho para circular, residir y trabajar libremente dentro del territorio de la UE es una de las grandes libertades de la UE que se ven afectadas. Estos pasaportes permiten que los beneficiarios accedan a estas libertades, lo que genera una desigualdad significativa frente a aquellos ciudadanos que han adquirido la nacionalidad por vías legítimas y enfrentan restricciones, sobre todo, de índole económicas.

Otro derecho que se ve afectado es la protección brindada por las autoridades democráticas de cualquier Estado miembro fuera de la EU. Así que, los poseedores del mencionado pasaporte tiene la garantía de ser amparado por los diplomáticos de cualquier país de la UE por algún problema que sufra fuera del ámbito territorial de esta.

En cuanto al derecho al sufragio activo (derecho a votar en las elecciones) y pasivo (ser elegible en las elecciones locales y europeas de cualquier Estado Miembro) la democracia queda afectada por estos pasaportes. Cualquier persona que disponga de este pasaporte podrá elegir a los eurodiputados e incluso, votar por los diputados del Estado Miembro que forman parte que a su vez elegirán a los ministros que representarán el Consejo, por lo tanto, afecta a las instituciones europeas y su elección democrática tanto como a la democracia del Estado Miembro. También, pueden presentarse y ser ellos mismos los que representen a los ciudadanos en la UE.

Asimismo, la participación ciudadana también es clave para este proceso democrático, ya que el pasaporte dorado permite que los ciudadanos tengan en algunos casos la iniciativa legislativa,

así, personas que compran los pasaportes y adquieren la ciudadanía europea pueden llegar a ser los propulsores de alguna política europea que pueda llegar a ser aprobada por las instituciones, dejando así en evidencia a la democracia europea.

En conclusión, los pasaportes dorados representan un desafío significativo para los principios democráticos y la democracia de la UE. Al permitir el acceso privilegiado a la ciudadanía y a los derechos que esta conlleva, se genera una distorsión en los procesos democráticos, exacerbando desigualdades y poniendo en tela de juicio el proceso de integración europea.

3.2. LÍMITES EN LA CONCESIÓN DEL PASAPORTE

La concesión de la nacionalidad y por ende la nacionalidad europea es competencia exclusiva de los Estados miembros. Sin embargo, el otorgamiento de la nacionalidad con los pasaportes dorados evidencia una tensión dentro de la Unión Europea. Es muy importante establecer unos límites para evitar que la adquisición de estos pasaportes sea la venta de la nacionalidad europea.

La Unión Europea y el TJUE (en su sentencia Janko Rottmann contra Freistaat Bayern) reconocen que la nacionalidad es competencia exclusiva de los Estados Miembros, pero es necesario reconocer que esta también deriva en una ciudadanía europea.

En consecuencia y siguiendo la línea jurisprudencial del TJUE en materia de ciudadanía europea, el Derecho de la Unión Europea influye en esta competencia nacional, respetando las competencias de los estados, pero respetando el principio de proporcionalidad. Este principio establece que los Estados, al conceder, denegar o retirar la nacionalidad a una persona, deben tener en cuenta que la decisión también implica la concesión, denegación o retirada de la ciudadanía europea.

Por tanto, debe de existir un límite ya que el otorgamiento de una nacionalidad a través de un pasaporte dorado puede interpretarse como la comercialización de los derechos europeos. No solo hablamos de un conflicto legal sino que también ético que afecta directamente al principio de igualdad, ya que solo las personas con un alto nivel económico pueden adquirir este privilegio.

Para sopesar este conflicto legal y ético el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha aclarado que, aunque la nacionalidad debe ser competencia de estado, esta debe darse respetando el

Derecho Europeo. Por tanto, cualquier acción que ponga en duda los valores fundamentales de la UE, como el respeto a la igualdad debe ser objeto de revisión. Pues deben de exigirse los siguientes puntos:

1. Criterios claros y transparentes: Los Estados deben asegurar que los criterios de concesión cumplen con el Derecho Europeo y el principio de transparencia.
2. Condiciones no de tipo económico: priorizar aspectos como la residencia, la integración cultural.
3. Establecer mecanismos de supervisión en la UE: La Unión Europea debe estar pendiente y supervisar todos los movimientos que puedan reconocer la nueva nacionalidad y supervisar que se cumplen los criterios previamente establecidos.
4. Aplicación del principio de proporcionalidad: garantiza que los Estados respeten tanto sus intereses nacionales como los valores de la UE. Cualquier decisión de conceder o denegar la nacionalidad tiene un impacto directo en la ciudadanía europea.

3.3. PROBLEMAS A TENER EN CUENTA

Nos encontramos ante un tipo de uso fraudulento de la ley que es consentido y avalado por el Estado ya que es él mismo el que fomenta este tipo de usos que tienen una intención contraria al espíritu o propósito con el que se conciben las leyes en dicho país. Se diseñan o permiten sistemas que facilitan el acceso a la ciudadanía o la residencia mediante inversiones, a menudo ignorando el impacto ético y jurídico de estas prácticas.

De esta forma se erosionan los principios de igualdad y justicia pues la ciudadanía en teoría debe ser un vínculo basado en factores como la integración cultural, social o histórica. Sin embargo, al mercantilizar la nacionalidad, los Estados priorizan a quienes pueden realizar grandes inversiones económicas, discriminando a quienes carecen de recursos financieros.

Además, en ocasiones existe una supervisión laxa ante quienes hacen usos de estas vías para obtener la ciudadanía, lo que puede originar que accedan personas relacionadas con actividades ilícitas, que manejan grandes cantidades de dinero. Un ejemplo podrían ser los ciudadanos rusos que, huyendo de las sanciones a su país, en el marco del conflicto con Ucrania, consiguen acceder a una nacionalidad de un Estado miembro con dinero en muchas ocasiones proveniente de las actividades llevadas a cabo por la oligarquía que rige el país. En el caso de algunas regulaciones, la inversión inmobiliaria es la vía para conseguir la nacionalidad. A corto plazo

supone un ingreso rápido para el estado, pero a largo plazo puede afectar directamente en la gentrificación de las ciudades y al acceso de los nacionales a la vivienda.

Al tratarse de una práctica reservada a las élites económicas, acaba teniendo un impacto negativo en el concepto de ciudadanía, pues la convierte en un bien más al servicio del capital, y por tanto comercializable. Se reduce su valor intrínseco y su vinculación con la identidad y la comunidad, y el caso de un país miembro de la Unión Europea, con los Derechos Humanos.

4. LINEAS FUTURAS

Los programas de pasaportes dorados han sido objeto de críticas por socavar los principios democráticos al permitir que individuos adquieran la ciudadanía de un Estado miembro, y por ende de la UE, mediante inversiones financieras sustanciales, sin establecer vínculos ni valores con la comunidad receptora. Esta práctica puede diluir el valor intrínseco de la ciudadanía, basada en una conexión cultural, social y política con la Unión Europea. La abolición de estos programas refuerza la integridad democrática al garantizar que la ciudadanía no se convierta en una mercancía accesible únicamente para los más adinerados, promoviendo así la igualdad y la cohesión social.

El futuro de los pasaportes dorados pasa por una abolición material y completa de éstos. La existencia de una resolución por parte del Tribunal de Justicia de la UE, materializaría la voluntad de la abolición de la compra de Derechos políticos y sociales europeos, siendo estos los que afectan a la democracia.

La eliminación de los pasaportes dorados puede conducir a una reevaluación de las políticas migratorias de la UE. Por un lado, podría fortalecer las fronteras exteriores al imponer criterios más estrictos para la adquisición de la ciudadanía, asegurando que solo aquellos que cumplan con requisitos que no estén sujetos exclusivamente a la capacidad económica puedan acceder a ella. Por otro lado, al eliminar vías rápidas y privilegiadas para ciertos individuos, se promueve una mayor equidad en el tratamiento de todos los migrantes, lo que podría facilitar una mayor flexibilidad en las fronteras interiores al reducir las disparidades y tensiones entre Estados miembros.

En la búsqueda de una mayor cooperación y protección de la democracia en una Unión Europea futura, no es incompatible la ampliación de derechos, y competencias de la misma. El fortalecimiento del conjunto de Derechos que se le otorgan a los ciudadanos europeos por serlo, puede implicar un refuerzo de la Identidad Europea.

4.1. Creación simbólica del pasaporte europeo:

Una propuesta complementaria y no sustitutoria de la soberanía nacional de los Estados miembros, sería la creación del denominado "pasaporte europeo". Este podría surgir como símbolo de una ciudadanía común.

La tendencia actual muestra un aumento en las tensiones políticas en algunos Estados miembros, marcadas por el auge de los nacionalismos y movimientos euroescépticos, que pueden terminar por limitar la ampliación de los derechos europeos. La restricción del alcance de la ciudadanía europea, confinándola estrictamente a los derechos de libre circulación y voto.

Es tarea de los ciudadanos europeos proteger la Unión Europea, preservar la identidad europea y asegurar los derechos que la ciudadanía europea nos otorga, elementos fundamentales para una comunidad unida y próspera. La creación del proceso de integración europea, nacida de los horrores de la Segunda Guerra Mundial, representa un esfuerzo por evitar conflictos futuros y construir un espacio de paz, democracia y cooperación. Sin embargo, a lo largo de los años, la UE ha enfrentado retos, desde crisis económicas hasta tensiones políticas internas. A pesar de estas dificultades, Europa sigue siendo un proyecto vivo, adaptable a las necesidades de sus ciudadanos, consolidando la democracia, los derechos humanos y una integración cada vez más sólida.

Bibliografía

Navarro Martínez, D. (2023). La nacionalidad por inversión en la Unión Europea: especial referencia a los pasaportes dorados de Bulgaria. *Quaderns IEE*, 2(1), 0093-125.

Carrera, S. (2014). *How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union?* CEPS Paper in Liberty and Security in Europe.

Carlos, L. (2024). Evasión fiscal dentro del G-20. Una relación desleal. *REVISTA ELECTRONICA IBEROAMERICANA*, 18(2), 287-310.

Comité Europeo Económico y Social. (2023). European Democracy Passport.

Surak, K., & Tsuzuki, Y. (2021). Are golden visas a golden opportunity? Assessing the economic origins and outcomes of residence by investment programmes in the EU. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(15), 3367-3389

Pavlidis, G. (2021). A case of insufficient safeguards or state-enabled money laundering? 'Golden Passport' and 'Golden Visa' investment schemes in Europe. *Journal of Investment Compliance*, 22(2), 170-179

Dzankic, J. (2015). *The Pros and Cons of Ius Pecuniae: Investor Citizenship in Comparative Perspective*. European University Institute

Henley & Partners. (2020). *Global citizenship and residence programs report*. Henley & Partners. Recuperado de <https://www.henleyglobal.com>

The Guardian. (2020, noviembre 13). *Cyprus suspends 'Golden Passport' scheme amid corruption scandal*. The Guardian. Recuperado de <https://www.theguardian.com>

Financial Times. (2021, febrero 5). *Portugal Golden Visa scheme attracts foreign investors*. Financial Times. Recuperado de <https://www.ft.com>

Arton Capital. (2020). *Investment migration programs 2020: Global trends and analysis*. Arton Capital. Recuperado de <https://www.artoncapital.com>

JURISPRUDENCIA EN ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA NACIONALIDAD

Court of Justice of the European Union. (1992). *Judgment of the Court (Grand Chamber)*, 2 July 1992, in *Case C-369/90* Reports of Cases, I-01371. Reports of Cases.

Court of Justice of the European Union. (2001). *Judgment of the Court (Grand Chamber)*, 20 February 2001, in *Case C-192/99* Reports of Cases, I-01371. Reports of Cases.

Court of Justice of the European Union. (2010). *Judgment of the Court (Grand Chamber)*, 2 March 2010, in *Case C-135/08*. Reports of Cases.

Court of Justice of the European Union. (2018). *Judgment of the Court (Grand Chamber)*, 13 November 2018, in *Case C-247/17, Ministerio Fiscal*. Reports of Cases.

Court of Justice of the European Union. (2019). *Judgment of the Court (Grand Chamber)*, 12 March 2019, in *Case C-221/17*. Reports of Cases.

Court of Justice of the European Union. (2022). *Judgment of the Court (Grand Chamber)*, 18 January 2022, in *Case C-118/20*. Reports of Cases.

CIUDADANIA EUROPEA 3 FLECHAS:

- VÍNCULO NACIONALIDAD

- DERECHOS

- SITUACIONES ANOMÁLAS (pasaporte dorado)

Pasaporte europeo

MASTERS DEGREE - UAB INTRODUCTION

The passport, as we understand it today, is a document that has undergone significant evolution in its conceptualization and use. It has ceased to be merely a travel and control tool to become a symbol of territorial inclusion or exclusion. This transformation, described by authors like Torpey, demonstrates how States have monopolized its issuance as an instrument of power to define who belongs to their political community and who does not. This historical background lays the groundwork for understanding more recent phenomena, such as the controversial case of golden passports.

The concept of a golden passport refers to programs implemented by some European Union (EU) Member States—specifically Malta, Cyprus, and Bulgaria—that allow the acquisition of national, and consequently European, citizenship through significant economic investments. Although similar in appearance, it should not be confused with Golden Visas, which offer residency rights but do not grant citizenship or the political rights associated with it. Nevertheless, both pathways are interrelated, as residency obtained through a Golden Visa can, over time, lead to nationality in the Member State and, consequently, European citizenship. This mechanism highlights an important distinction: while Golden Visas leave the EU's democratic regime intact, golden passports have sparked intense debate over the ethics and legitimacy of linking fundamental political and social rights to individuals' economic capacity. Thus, the focus of this document is not on Golden Visas but rather on golden passports.

The purpose of this work is to analyze golden passports, their origins, the legal and ethical implications they entail, and how these programs have transformed traditional notions of nationality and citizenship within the European framework. This phenomenon not only redefines the concept of political and social belonging but also challenges the EU's foundational values, such as equality, solidarity, and democratic cohesion. Through golden passports, citizenship has shifted from being a cultural, social, and legal-political bond to becoming a commodity available to an economic elite capable of investing substantial amounts of money. This process breaks with historical traditions that granted nationality through principles such as *ius soli* (by birth on the

territory) or *ius sanguinis* (by descent), adding a new dimension known as *ius pecuniae*, or rights based on economic capacity.

Since their proliferation after the 2009 financial crisis, these programs have generated tensions within the EU, as they affect both the democratic regime and the social cohesion of the European project. The States that implemented them justified their actions as strategies to attract foreign capital and revitalize their economies. However, the lack of transparency and associated risks, such as money laundering and tax evasion, have turned these programs into a focal point of controversy. Furthermore, the fact that wealthy individuals can purchase political and social rights has exacerbated inequalities, undermined the legitimacy of democratic systems, and transformed nationality into an exclusive privilege.

In this context, the analysis focuses on three fundamental aspects: (1) how golden passports impact traditional concepts of citizenship and nationality; (2) the ethical and legal challenges they pose for the EU; and (3) the democratic and social implications of the commodification of citizenship. Although the study's focus is on golden passports, their relationship with Golden Visas will be addressed tangentially to highlight how both practices, though distinct in their conception, interact within a system that threatens to distort the EU's foundational values.

From this perspective, the present work seeks not only to describe and analyze the phenomenon of golden passports but also to reflect on measures that could be adopted to protect the democratic and ethical integrity of the European project. The central question is: how can European citizenship, as a status and set of fundamental rights, be safeguarded from being reduced to a transactional good accessible only to economic elites while preserving its essence as a genuine bond between the individual and the political community?

ORIGIN

2.1. Requirements to Obtain Citizenship

There are various ways to acquire citizenship, which differ from one country to another. Specific requirements are established according to the national legal framework, and in some States, the issue of citizenship and its requirements have recently returned to the center of political debates, highlighting the associated challenges.

The forms of obtaining citizenship include *ius soli*, *ius sanguinis*, *iuris communicatio* (naturalization by residence or by certificate of naturalization), and naturalization. Each of these is subject to specific requirements that vary according to the legislation of each country.

Ius soli refers to the acquisition of citizenship by virtue of being born on the "soil" or territory of the State, contrasting with *ius sanguinis*, which is based on the principle of descent or parentage. In countries that apply *ius soli*, individuals born within the territory of the State are considered native citizens, regardless of their parents' nationality. Additionally, there is *ius scholae*, a recent term coined in recent years, referring to the possibility of obtaining citizenship upon completing a cycle of education in the country.

Other means of acquiring citizenship include *iuris communicatio*, which refers to the transmission of citizenship within a family from one member to another. This process can occur through various mechanisms, such as marriage, recognition or judicial declaration of parentage, or adoption.

In the case of naturalization, the State may grant citizenship to individuals through official acts, provided certain conditions are met and the applicant expresses their intent. Typically, requirements include prolonged residence, language proficiency, and, in some cases, evidence of integration into society. This process allows individuals to become full citizens, enjoying the rights and responsibilities derived from citizenship.

In this context, golden passports are included as part of the practices adopted by some States, effectively allowing the purchase of citizenship.

2.1.1 State Monopoly

When it comes to monopoly, the State holds exclusive control over the granting of nationality and, consequently, the issuance of passports. The State monopoly over passports refers to the fact that only the State, as a legal entity, has the authority to issue and manage passports.

This monopoly is justified because the passport represents a document that certifies an individual as a citizen of a sovereign State. Therefore, it must be issued exclusively by the governmental authority.

2.1.2 Citizenship and Nationality

The terms nationality and citizenship are legally characterized by a clear diversity, even though they may indicate conditions that, for the same individual, can coincide.

Nationality reflects a concept of belonging to a specific group that precedes law. In other words, while the State's legal framework may regulate or utilize it in various ways, it neither creates nor fully defines it, linking individuals based on what can broadly be termed a certain *ethnos*.

Citizenship, on the other hand, represents the condition or status of the individual in relation to the legal system or, if preferred, to the State as a subject. It not only defines belonging to the *demos*—the people as a constitutive element of the State—but also serves as the necessary foundation for granting a set of rights and duties of an essentially public nature. This recognition may, in some cases, as with political rights, mark a distinction in treatment compared to the position of foreigners within the legal system. However, this distinction has significantly diminished in modern times due to the progressive extension of rights to foreigners, many of which, though formally attributed to citizens in constitutional frameworks, are now understood as part of an inalienable heritage inherent to human dignity.

In practice, the terms nationality and citizenship can vary in meaning depending on the legal system. However, both reflect different levels of belonging to a State, whether in a cultural or legal-political sense.

2.2. The Golden Passport as an Exception to Traditional Nationality Rules

The 2009 financial crisis, along with other factors tied to economic recession, facilitated the proliferation of residency and citizenship-by-investment programs. These initiatives were used by some European Union Member States as an opportunity to generate revenue and replenish public coffers during times of hardship. For countries seeking a quick path to economic recovery, the sale of passports presented an attractive solution due to its economic and fiscal impact, driven by the rapid influx of significant capital from wealthy foreign applicants.

These programs enable individuals and their families to acquire the citizenship of a State that unilaterally supervises and approves the transaction in exchange for investments and direct

contributions. These contributions range from €100,000 to €2.5 million and can include investments in stocks, government bonds, sectors like construction, or the establishment of businesses.

Initially, the EU expressed little concern about this phenomenon, as the sole golden passport program was practiced in Austria and did not appear to have a reasonably problematic impact. However, similar programs later emerged in Member States such as Malta, Cyprus, and Bulgaria, sparking unease due to the generalization of this practice.

Since 2013, the European Union has openly expressed concern over the normalization of a phenomenon that undermines the integrity of European citizenship and distorts its traditional conception. This conception is rooted in principles like *ius soli*, which grants nationality to those born in a territory; *ius sanguinis*, which bases nationality on descent; or other civil law mechanisms in Member States, such as naturalization, which allows for an individual's integration after establishing a genuine connection over a significant period of continuous residence, or acquisition by royal decree (*carta de naturaleza*).

In contrast, golden passport programs allow individuals to acquire the nationality of a Member State by reducing citizenship to a commodity accessible to an elite capable of purchasing rights without fulfilling the duties required of a political community or participating in societal integration. By bypassing the requirements of community integration and cultural ties, these individuals can become nationals of a State without the obligation to reside or actively participate in its society.

These circumstances have fueled intense public debates and prompted action by EU institutions. For example, a resolution adopted by the European Parliament on January 16, 2014, condemned golden passport programs and guided the EU's stance on the matter. Furthermore, the European Commission committed to examining potential measures and sanctions to address these practices.

Le passeport, tel que nous le comprenons aujourd'hui, est un document qui a subi une évolution significative dans sa conceptualisation et son utilisation. Il n'est plus seulement un outil de voyage et de contrôle, mais il est devenu un symbole d'inclusion ou d'exclusion territoriale. Cette transformation, décrite par des auteurs comme Torpey, montre comment les États ont monopolisé sa délivrance comme un instrument de pouvoir pour définir qui appartient à leur communauté politique et qui n'en fait pas partie. Ce contexte historique prépare le terrain pour comprendre des phénomènes plus récents, comme le cas controversé des passeports dorés.

Le concept de passeport doré fait référence à des programmes mis en œuvre par certains États membres de l'Union européenne (UE) – notamment Malte, Chypre et la Bulgarie – qui permettent d'acquérir la citoyenneté nationale, et par conséquent européenne, par le biais d'investissements économiques importants. Bien que similaires en apparence, ils ne doivent pas être confondus avec les Visas Dorés, qui offrent des droits de résidence mais ne confèrent pas la citoyenneté ni les droits politiques qui y sont associés. Cependant, ces deux voies sont liées, car la résidence obtenue par le biais d'un visa doré peut, avec le temps, conduire à la nationalité de l'État membre et, par conséquent, à la citoyenneté européenne. Ce mécanisme met en évidence une distinction importante : alors que les Visas Dorés laissent intact le régime démocratique de l'UE, les passeports dorés ont suscité des débats intenses sur l'éthique et la légitimité de lier des droits politiques et sociaux fondamentaux à la capacité économique des individus. Ainsi, l'objectif de ce document n'est pas de traiter des Visas Dorés, mais plutôt des passeports dorés.

L'objectif de ce travail est d'analyser les passeports dorés, leurs origines, les implications légales et éthiques qu'ils impliquent, et comment ces programmes ont transformé les notions traditionnelles de nationalité et de citoyenneté dans le cadre européen. Ce phénomène redéfinit non seulement le concept d'appartenance politique et sociale, mais remet également en question les valeurs fondamentales de l'UE, telles que l'égalité, la solidarité et la cohésion démocratique. Par le biais des passeports dorés, la citoyenneté est passée d'un lien culturel, social et politico-juridique à une marchandise disponible pour une élite économique capable d'investir des sommes considérables. Ce processus rompt avec les traditions historiques qui accordaient la nationalité selon des principes tels que le *ius soli* (par la naissance sur le territoire) ou le *ius sanguinis* (par la descendance), en ajoutant une nouvelle dimension appelée *ius pecuniae*, ou des

droits fondés sur la capacité économique.

Depuis leur prolifération après la crise financière de 2009, ces programmes ont généré des tensions au sein de l'UE, affectant à la fois le régime démocratique et la cohésion sociale du projet européen. Les États qui les ont mis en œuvre justifient leurs actions par des stratégies visant à attirer des capitaux étrangers et à revitaliser leurs économies. Cependant, le manque de transparence et les risques associés, tels que le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale, ont transformé ces programmes en un point focal de controverse. De plus, le fait que des individus fortunés puissent acheter des droits politiques et sociaux a exacerbé les inégalités, sapé la légitimité des systèmes démocratiques et transformé la nationalité en un privilège exclusif.

Dans ce contexte, l'analyse se concentre sur trois aspects fondamentaux : (1) comment les passeports dorés impactent les concepts traditionnels de citoyenneté et de nationalité ; (2) les défis éthiques et juridiques qu'ils posent pour l'UE ; et (3) les implications démocratiques et sociales de la marchandisation de la citoyenneté. Bien que l'étude se concentre sur les passeports dorés, leur relation avec les Visas Dorés sera abordée de manière tangente pour mettre en évidence comment ces deux pratiques, bien que distinctes dans leur conception, interagissent au sein d'un système qui menace de déformer les valeurs fondamentales de l'UE.

Dans cette perspective, ce travail cherche non seulement à décrire et à analyser le phénomène des passeports dorés, mais aussi à réfléchir sur les mesures qui pourraient être adoptées pour protéger l'intégrité démocratique et éthique du projet européen. La question centrale est la suivante : comment la citoyenneté européenne, en tant que statut et ensemble de droits fondamentaux, peut-elle être protégée contre sa réduction à une marchandise transactionnelle accessible uniquement aux élites économiques, tout en préservant son essence en tant que lien authentique entre l'individu et la communauté politique ?

ORIGINE

2.1. Exigences pour obtenir la citoyenneté

Il existe diverses manières d'acquérir la citoyenneté, qui diffèrent d'un pays à l'autre. Des exigences spécifiques sont établies selon le cadre juridique national, et dans certains États, la question de la citoyenneté et de ses exigences est récemment revenue au centre des débats politiques, mettant en lumière les défis associés.

Les formes d'acquisition de la citoyenneté incluent le *ius soli*, le *ius sanguinis*, le *ius communicatio* (naturalisation par résidence ou par certificat de naturalisation), et la

naturalisation. Chacune de ces formes est soumise à des exigences spécifiques qui varient selon la législation de chaque pays.

Le *ius soli* fait référence à l'acquisition de la citoyenneté en raison de la naissance sur le "sol" ou le territoire de l'État, contrairement au *ius sanguinis*, qui repose sur le principe de la descendance ou de la filiation. Dans les pays qui appliquent le *ius soli*, les individus nés sur le territoire de l'État sont considérés comme des citoyens natifs, indépendamment de la nationalité de leurs parents. De plus, il existe le *ius scholae*, un terme récent, qui fait référence à la possibilité d'obtenir la citoyenneté après avoir terminé un cycle éducatif dans le pays.

D'autres moyens d'acquérir la citoyenneté incluent le *iuris communicatio*, qui fait référence à la transmission de la citoyenneté au sein d'une famille d'un membre à l'autre. Ce processus peut se produire par divers mécanismes, tels que le mariage, la reconnaissance ou la déclaration judiciaire de la filiation, ou l'adoption.

Dans le cas de la naturalisation, l'État peut accorder la citoyenneté à des individus par des actes officiels, sous réserve de remplir certaines conditions et d'exprimer leur intention. Les exigences typiques incluent une résidence prolongée, la maîtrise de la langue et, dans certains cas, la preuve de l'intégration dans la société. Ce processus permet aux individus de devenir des citoyens à part entière, jouissant des droits et des responsabilités découlant de la citoyenneté.

Dans ce contexte, les passeports dorés s'inscrivent parmi les pratiques adoptées par certains États, permettant effectivement l'achat de la citoyenneté.

2.1.1 Monopole de l'État

En ce qui concerne le monopole, l'État détient un contrôle exclusif sur l'octroi de la nationalité et, par conséquent, la délivrance des passeports. Le monopole de l'État sur les passeports se réfère au fait que seul l'État, en tant qu'entité légale, a l'autorité pour délivrer et gérer les passeports.

Ce monopole est justifié parce que le passeport représente un document qui certifie qu'une personne est citoyenne d'un État souverain. Par conséquent, il doit être délivré exclusivement par l'autorité gouvernementale.

2.1.2 Citoyenneté et nationalité

Les termes nationalité et citoyenneté sont juridiquement caractérisés par une diversité claire, même s'ils peuvent désigner des conditions qui, pour un même individu, peuvent coïncider.

La nationalité reflète un concept d'appartenance à un groupe spécifique qui précède le droit. En d'autres termes, bien que le cadre juridique de l'État puisse la réguler ou l'utiliser de différentes manières, il ne la crée ni ne la définit entièrement, reliant les individus à ce qui peut être largement appelé un certain ethnos.

La citoyenneté, en revanche, représente la condition ou le statut de l'individu par rapport au système juridique ou, si l'on préfère, à l'État en tant que sujet. Elle définit non seulement l'appartenance au demos — le peuple en tant qu'élément constitutif de l'État — mais aussi sert de fondement nécessaire pour accorder un ensemble de droits et de devoirs d'une nature essentiellement publique. Cette reconnaissance peut, dans certains cas, comme pour les droits politiques, marquer une distinction de traitement par rapport à la position des étrangers dans le système juridique. Cependant, cette distinction a considérablement diminué à l'époque moderne en raison de l'extension progressive des droits aux étrangers, dont beaucoup, bien que formellement attribués aux citoyens dans les cadres constitutionnels, sont désormais compris comme faisant partie d'un patrimoine inaliénable inhérent à la dignité humaine.

En pratique, les termes nationalité et citoyenneté peuvent varier en signification selon le système juridique. Toutefois, les deux reflètent différents niveaux d'appartenance à un État, qu'il s'agisse d'un sens culturel ou politico-juridique.

2.2. Le passeport doré comme exception aux règles traditionnelles de nationalité

La crise financière de 2009, ainsi que d'autres facteurs liés à la récession économique, ont facilité la prolifération des programmes de résidence et de citoyenneté par investissement. Ces initiatives ont été utilisées par certains États membres de l'UE comme une opportunité de générer des revenus et de remplir les caisses publiques pendant les périodes difficiles. Pour les pays à la recherche d'un chemin rapide vers la reprise économique, la vente de passeports s'est présentée comme une solution attrayante en raison de son impact économique et fiscal, généré par l'afflux rapide de capitaux importants provenant de candidats étrangers fortunés.

Ces programmes permettent à des individus et à leurs familles d'acquérir la citoyenneté d'un État qui supervise et approuve unilatéralement la transaction en échange d'investissements et de contributions directes. Ces contributions varient de 100 000 € à 2,5 millions d'euros et peuvent inclure des investissements dans des actions, des obligations d'État, des secteurs comme la construction, ou la création d'entreprises.

Au début, l'UE a exprimé peu de préoccupations à ce sujet, le seul programme de passeport doré

étant pratiqué en Autriche et n'ayant pas semblé avoir un impact raisonnablement problématique. Cependant, des programmes similaires ont ensuite émergé dans des États membres tels que Malte, Chypre et la Bulgarie, suscitant des inquiétudes en raison de la généralisation de cette pratique.

Depuis 2013, l'Union européenne a exprimé ouvertement des préoccupations concernant la normalisation d'un phénomène qui sape l'intégrité de la citoyenneté européenne et déforme sa conception traditionnelle. Cette conception repose sur des principes comme le *ius soli*, qui accorde la nationalité à ceux qui naissent sur un territoire ; le *ius sanguinis*, qui fonde la nationalité sur la descendance ; ou d'autres mécanismes du droit civil dans les États membres, comme la naturalisation, qui permet l'intégration d'un individu après avoir établi une connexion véritable au bout d'une période de résidence continue et significative, ou l'acquisition par décret royal (*carta de naturaleza*).

En revanche, les programmes de passeports dorés permettent aux individus d'acquérir la nationalité d'un État membre en réduisant la citoyenneté à une marchandise accessible à une élite capable d'acheter des droits sans remplir les devoirs nécessaires d'une communauté politique ni participer à l'intégration sociale. En contournant les exigences d'intégration communautaire et de liens culturels, ces individus peuvent devenir des nationaux d'un État sans l'obligation de résider ou de participer activement à sa société.

Ces circonstances ont alimenté des débats publics intenses et ont poussé les institutions de l'UE à agir. Par exemple, une résolution adoptée par le Parlement européen le 16 janvier 2014 a condamné les programmes de passeports dorés et a guidé la position de l'UE à ce sujet. De plus, la Commission européenne s'est engagée à examiner des mesures et des sanctions potentielles pour traiter ces pratiques.

