

Real Academia de Ciencias,
Bellas Letras y Nobles Artes de Córdoba

DISCURSO

PRONUNCIADO POR

FRANCISCO GARCÍA-CALABRÉS COBO

EN SU PRESENTACIÓN COMO
ACADÉMICO CORRESPONDIENTE



CÓRDOBA

MMXXIV

Real Academia de Ciencias,
Bellas Letras y Nobles Artes de Córdoba

DISCURSO
PRONUNCIADO POR
FRANCISCO GARCÍA-CALABRÉS COBO
EN SU PRESENTACIÓN COMO
ACADÉMICO CORRESPONDIENTE

ACTO CELEBRADO EN EL SALÓN DE COLUMNAS,
DEL EDIFICIO “PEDRO LOPEZ DE ALBA” DE LA
UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA
EL DÍA 29 DE MAYO DE 2024



CÓRDOBA

MMXXIV

© Francisco García-Calabrés Cobo

Edita: el Autor con la autorización de la Real Academia de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes de Córdoba.

Maquetación e impresión: Ediciones Litopress

Dep. Legal: CO ????-2024

TRABAJO DE INGRESO EN LA REAL ACADEMIA DE CÓRDOBA
COMO ACADEMICO CORRESPONDIENTE
FRANCISCO GARCÍA-CALABRÉS COBO
29 DE MAYO DE 2024

EXTRANJEROS: VECINOS, RESIDENTES Y CIUDADANOS

INDICE

Proemio Académico	7
Sinopsis	11
Trabajo de presentación como Académico	
1. Introducción: vecinos, residentes, ciudadanos	13
2. Derechos civiles, sociales y políticos	19
3. Origen y valor de la ciudadanía	21
4. Debilidad del concepto clásico de ciudadanía	26
5. Importancia de la ciudadanía	27
6. Minorías	30
7. Contexto Internacional	32
8. Nuevos modelos de ciudadanía	36
9. Conclusión	50
Reseña biográfica del Autor	53

PROEMIO ACADÉMICO

Excmo. Sr. Presidente y Junta Directiva de la Real Academia de Córdoba

Illre. Cuerpo de Académicos, numerarios y correspondientes

Autoridades

Queridos familiares y amigos

Señoras y Señores

Tomo la palabra ante todos Ustedes como establecen los usos y costumbres de la Academia –usos y costumbres que son fuente del Derecho aplicable, como recoge el articulado del Título Preliminar del Código Civil– y además de ello también porque tengo el gusto de agradecerles personalmente la deferencia que han tenido conmigo al nombrarme académico correspondiente en Priego de Córdoba, en la sesión del pasado día 2 de noviembre de 2023.

Agradecimiento especial a la confianza de quienes me propusieron. Al Presidente de la Academia D. José Cosano Moyano que desde un ímprobo esfuerzo, ha realizado una labor inmensa de modernización y apertura de esta Institución que perdurará en el tiempo, y con quien me unen estrechos vínculos en valores y visión del mundo; al magistrado D. Francisco de Paula Sánchez Zamorano, máxima autoridad judicial de nuestra provincia a la que une su calidad humana y su sensibilidad literaria como escritor, junto con una amistad que se extiende en el tiempo desde que la vida era un proyecto que apenas comenzaba. Y al profesor D. Juan Aranda Doncel que, desde su inquietud intelectual, es un referente en el conocimiento de la religiosidad popular de nuestra tierra con el que he compartido muchos años atrás afanes y proyectos cofrades. Además de mi reconocimiento y gratitud al expresidente de esta Aca-

demia D. Manuel Peláez del Rosal, ilustre paisano de cuya cátedra de Derecho Procesal fui alumno hace ya varias décadas, que ha estado en las entretelas y bastidores de esta nominación.

Es un honor para mí pertenecer a esta Real Academia, una institución más que bicentenaria, que se erige como una atalaya cultural y de pensamiento libre en la sociedad de nuestros días, y que cada vez más es un referente importantísimo en la vida cultural de nuestra provincia. Y nada mejor que hacerlo como Académico correspondiente por Priego de Córdoba, la hermosa villa de la Subbética, patria chica del agua y el barroco donde aprendí mis primeras palabras, cuyos paisajes y paisanajes me acompañan siempre.

Reconozco que escasos son los méritos que atesora quien les habla, acaso centrados en una marcada actividad social durante décadas que para mí, como opción vital con la que convivo, no poseen otro valor añadido; con un puñado de publicaciones sobre temas sociales y de ensayo; y en la trayectoria de una dilatada labor profesional en el ejercicio libre de la abogacía, paliativo de agravios y restaurador de derechos; junto a la docencia universitaria como profesor de ética en la Facultad de Derecho. Por lo que mi trabajo se encuentra enmarcado, fundamentalmente, dentro de las ciencias morales, sociales y político-jurídicas.

El tema elegido para la presentación ante esta Academia, está vinculado a las migraciones y el carácter sustantivo que ello representa en el ámbito del Derecho político y constitucional. El mundo cambia a pasos agigantados y el crecimiento exponencial de la población en algunas partes del planeta sumado a enormes desequilibrios de rentas, nos lleva a sociedades complejas y diversas que exigen nuevos modelos de convivencia y suponen grandes retos frente a la amenaza de la xenofobia y las reacciones identitarias.

Uno de las grandes encrucijadas que viven nuestras sociedades es posibilitar una convivencia intercultural, abierta y plural. A lo que nos acerca este trabajo desde la experiencia personal de su autor, con la evidencia de las aportaciones doctrinales y los textos legales y, sobre todo, partiendo de la radical dignidad del ser humano, en una llamada a la ciudadanía plena y una apuesta por una convivencia que resulta necesaria y posible. Analizando la tipología de situaciones administrativas y los modelos de ciudadanía existentes, para concluir con propuestas y alternativas en la construcción de una

nueva ciudadanía que no sea rehén de modelos superados del siglo XVIII, sino que responda a los retos presentes.

Me pongo a disposición de la Academia y de todos Ustedes, con las limitaciones de mis conocimientos y capacidades, para todo cuanto pueda ser útil o enriquecer el acervo de esta Institución. Les reitero a todos Ustedes mi sincera gratitud y quedo a su disposición. Muchas Gracias.

SIPNOSIS

El 18 % de las personas que viven en nuestro país son de origen extranjero, en una cifra que crece de forma incesante. Y esos extranjeros se dividen en diversas categorías de derechos y obligaciones, lo que resulta determinante en el modelo de integración que se pretenda.

Salvo los nacionalizados, carecen de derechos políticos y de sufragio, fundamentales para incidir en la mejora de su situación y alcanzar una ciudadanía plena. Concepto de ciudadanía vigente vinculado desde el siglo XVIII a la nacionalidad, cuyo modelo se ve superado por los retos de la globalización actual, analizándose las alternativas para conseguir una ciudadanía inclusiva.

TRABAJO DE PRESENTACIÓN EN LA REAL ACADEMIA DE CÓRDOBA COMO ACADÉMICO CORRESPONDIENTE POR PRIEGO DE CÓRDOBA

EXTRANJEROS: VECINOS, RESIDENTES Y CIUDADANOS

Introducción: vecinos, residentes, ciudadanos

Convivimos a diario con personas de origen, nacionalidad o raza distinta a nosotros. No tenemos que irnos lejos: en la parada del autobús, el camarero de la terraza, el albañil de la obra, el peón agrícola que recoge la cosecha, la auxiliar de ayuda a domicilio que cuida de la persona enferma, los compañeros de aulas de nuestros hijos... En apariencia todos somos iguales y convivimos con las mismas normas. Pero si nos preguntamos qué derechos y obligaciones tienen esos extranjeros respecto de nosotros, la respuesta que hallaremos será muy diversa y desigual. Podemos decir que hasta sorprendente.

Efectivamente, a 1 de enero de 2024 según los datos del INE, que publica la Encuesta Continua de Población¹, la española se situó en 48.592.909 habitantes. De ellos tienen nacionalidad española 42.101.407 personas y extranjera 6.491.502, lo que representa el 13,3 por ciento del total de la población. ¿Hay alguna diferencia legal entre nacionales y extranjeros? ¿Dentro de ellos, tienen todos el mismo régimen jurídico?

La población extranjera en nuestro país, se divide en 3 grandes categorías legales por las que se puede transitar, de una a otra, según requisitos y plazos:

- Vecinos
- Residentes
- Ciudadanos

¹ Encuesta Continua de Población del Instituto Nacional de Estadística a 01.01.2024.



La vecindad civil, consiste en el hecho de vivir en un determinado lugar. No hace falta tener la documentación en regla ni la residencia legal en nuestro país. Se accede a la misma, a través del empadronamiento, conforme a los artículos 16 y siguientes de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985², que solamente pide para empadronarse en un municipio 2 requisitos:

- acreditar la personalidad, a través de algún documento público como puede ser la tarjeta de identidad nacional expedida por el país de origen, el pasaporte o cualquier otro documento.

- acreditar el domicilio, normalmente con la autorización del titular del inmueble. O bien con el informe de un trabajador social si se vive en la vía pública o asentados en algún improvisado campamento. Así por ejemplo se encuentran los vecinos rumanos asentados en el campamento de la Glorieta Louvier de esta ciudad.

Cuando el Ayuntamiento respectivo ya nos certifica que somos vecinos de una localidad, alcanzamos un estatuto jurídico. El empadronamiento fija la Administración competente para relacionarse con nosotros en nuestras peticiones, y nos da acceso a la sanidad pública correlativa a nuestro domicilio y a una plaza de colegio público, para los menores extranjeros que se encuentren en su demarcación.

² Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Lo primero que tiene que hacer un extranjero, al llegar a nuestro país, que tenga intención de permanecer en el mismo más de 90 días, es empadronarse en el municipio donde vaya a fijar su estancia. En España, además de los casi 6,5 millones de extranjeros residentes, hay cerca de otras 400.000 personas extranjeras que se estima que no han obtenido o han perdido su documentación legal de residencia, pero que viven entre nosotros, para los que existen diferentes canales de legalización de su situación documental, tanto a través de las regularizaciones extraordinarias por las que se documentaron casi 1,5 millones de personas entre 1991 y 2005³; y la regularización permanente a través de la figura del arraigo recogida en el art. 31.3 de la Ley Orgánica de Extranjería en su redacción de 2009, y en el art. 124 del RD 557/2011.

En segundo lugar, tenemos el capítulo de los extranjeros residentes, que son aquellas 6.491.502 personas que tienen una estancia superior a 90 días en España y han obtenido un permiso de residencia legal entre nosotros. Y que nada tienen que ver ni con las casi 400.000 personas extranjeras indocumentadas, ni con los cerca de 83 millones de extranjeros que por razones de turismo nos visitaron el pasado año.

La residencia en estos extranjeros en España se divide en dos grandes categorías administrativas, según la nacionalidad de los mismos:

-los que pertenezcan a los países de la Unión Europea, que se regulan por el Real Decreto 240/2007 de 16 de febrero de entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los estados miembros de la UE y otros estados parte del Espacio Económico Europeo, y

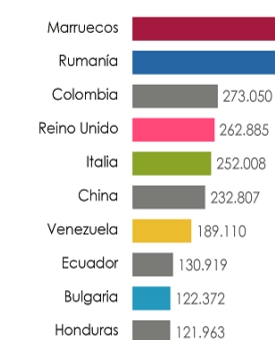
³ 130.000 inmigrantes regularizados en nuestro país en 1991 y 1996 (por el PSOE, entre 1991 y 1992 benefició a 108.321 extranjeros; la del PP tuvo lugar en 1996, obtuvieron papeles 21.294 inmigrantes de los 25.128 que lo solicitaron.) En el año 2000 más de 160.000 extranjeros consiguen los papeles: solicitaron la regularización 244.327 extranjeros y consiguieron la documentación 163.352. El retorno voluntario a Ecuador tras el accidente de Lorca: Ese viaje poco más de 4.000 ecuatorianos, pero obtuvieron papeles un total de 20.352 al comprobarse que era más eficiente regularizarlos sin traslado.

2001: Regularización por arraigo del PP también se desarrolló en un proceso llamado "regularización por arraigo"; fue la más importante hasta el momento y otorgó papeles a 239.174 inmigrantes de los más de 350.000 que lo solicitaron. Finalmente, en el año 2005, hubo casi 700.000 regularizados con el presidente Rodríguez Zapatero.

-los que pertenezcan al resto de países del mundo, que se regulan por la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, o Ley de Extranjería 4/2000 de 11 de enero.

La inmigración en España

Comunidades más numerosas por provincia (2020)



Cartografía:
Abel Gil Lobo (2021)
Fuente:
INE (2021)



Entre los primeros, los procedentes de la UE, poseen en nuestro país un certificado de registro en vigor 3.680.446 personas⁴, que si sumamos los de Reino Unido alcanza un total de 3.889.868 personas. Es decir, el 60 % del total de los extranjeros residentes en España tienen un permiso de residencia europea.

Su régimen legal viene determinado por el derecho comunitario, y gozan de libertad de residencia, deambulación y movilidad, trabajo, ejercicio profesional, acceso a la sanidad, a todo tipo de prestaciones públicas, etc. Su régimen es similar al de los españoles, salvo en algunos de los derechos políticos, pues solamente pueden votar en las elecciones locales y en las europeas. Y eso, aunque del

⁴ Observatorio Permanente de la Inmigración, del Ministerio de Inclusión-Seguridad Social y Migraciones.

total de ellos el 71% cuentan con residencia temporal y 1.139.830 – que son el 29%– con residencia permanente. Lo que tiene importancia a la hora de integrar con plenitud un proyecto de vida en régimen de igualdad en derechos y obligaciones.

El otro 40 % de la población extranjera residente en España son de otras nacionalidades de terceros países, sujetos a un régimen de autorizaciones temporales y renovaciones con estrictos requisitos recogidos en el RD 557/2011 de 20 de abril, que regula el Reglamento de la Ley de Extranjería. De ellos, el 59% de estas personas extranjeras tienen una autorización de residencia de larga duración superior a 5 años. Los derechos de este grupo de personas, están pendientes de los plazos de su renovación. Y el acceso a determinadas prestaciones sociales, está en función de la duración del periodo de residencia en España. Así, por ejemplo, para ser beneficiario de una pensión no contributiva se necesita llevar 10 años de residente legal en España. Y desde luego, carecen de derechos políticos por mandato del artículo 13 de la Constitución Española: no pueden ser electores ni elegidos. Es decir, no son titulares del sufragio activo ni pasivo, salvo en las elecciones locales siempre que haya un tratado de reciprocidad con sus países de origen, lo que no suele ocurrir.

El último gran grupo de extranjeros que viven en nuestro país, es el de quienes, “técnicamente” al menos, dejaron de serlo, para convertirse en nacionalizados, y que por tanto al adquirir la nacionalidad española se computan dentro de la cifra de los 42 millones de españoles que ofrecíamos al comienzo. Estamos hablando de 2 millones de personas, pues 1.705.532 fueron extranjeros nacionalizados en los últimos años, desde 2009 a 2022, que ya son españoles actualmente, y gozan de todos los derechos y obligaciones de los nacionales.

En conclusión, 9 millones de personas, el 18 % del total de la población que vive en nuestro país, son extranjeros de origen, con tres categorías distintas de derechos y obligaciones. Y para finalizar esta contextualización que enmarca el alcance de la realidad a la que nos dirigimos, indicar que además de la foto fija, la evolución es de crecimiento de la población extranjera⁵, que se acentúa sobre

⁵ Los extranjeros con residencia en vigor creció en España un 7,3 % en 2022, según Nota de Prensa del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

todo en los tiempos de bonanza económica y se ralentiza en los de crisis donde tuvimos, incluso, un saldo negativo.

LA RAZÓN 25

Opinión

La población extranjera en España ha crecido hasta llegar al 18 por ciento

Para la mayoría, con 7,78 puntos, lo más valorado es que el recién llegado esté dispuesto a adoptar el modo de vida del país.

José Lorente Ferrer



Creada: 21.01.2024 00:32

Como colorario indicar que la media de edad de esta población extranjera es de 40 años de edad y su presencia es paritaria en cuanto a su sexualidad. Con una tasa de fecundidad de 3,5 hijos por mujer según el INE frente a los 1,2 hijos por mujer de la población nativa. Además del dato de que actualmente cotizan 2.785.473 extranjeros a la Seguridad Social en España, lo que representa un 13,2 por ciento del total⁶, aunque la población extranjera supone en torno al 1,5% de beneficiarios de pensiones contributivas y alrededor del 4,5% de no contributivas según reciente Informe del Consejo Económico y Social de España⁷.

En definitiva, estamos en presencia de una población importante cuantitativamente que vive con nosotros, pero en diversas catego-

⁶ Según publicación de la Presidencia del Gobierno de España:
<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/paginas/2024/160424-afiliados-extranjeros-seguridad-social.aspx>

⁷ Informe 2/2019 del Consejo Económico y Social de España, "La Inmigración en España: efectos y oportunidades", consultado en:
<https://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0219.pdf>

rías legales. Algunos de ellos, negados por el sistema como verdaderos parias de esta nueva globalización.

Derechos civiles, sociales y políticos

En la conquista de los derechos en la Historia de la humanidad, que se remonta a tiempos ancestrales, se han ido incorporando diversas categorías, cuyo estudio escapa a la extensión y pretensiones de este trabajo. A grandes rasgos, diremos que los derechos civiles se enarbolaron tras el Renacimiento y cristalizaron con el liberalismo que defendió la vida, la libertad y la propiedad privada como en 1690 escribiera John Locke en su Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Para nuestro Ordenamiento Jurídico, son derechos universales de todos.

Los derechos sociales, arrancados por los movimientos obreros tras la revolución industrial, cristalizaron después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la comunidad internacional desde la sede del Palacio Chaillot en París, en la noche del 10 de diciembre de 1948, aprobara la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la III Asamblea General de Naciones Unidas manifestando, entre los restos de una Europa arrasada, que toda persona tiene derecho a la educación, a la sanidad, a la vivienda, al trabajo y una remuneración justa, a vacaciones, pensiones de jubilación, viudedad e incapacidad, y a la libertad de movimientos y residencia. Derechos Universales que son de “todos los seres humanos que nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, según el art. 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Derechos que son para todos, según el artículo 2 de la citada Declaración, “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Derechos sociales que fueron incorporados a las constituciones europeas a partir de entonces. Nuestra Constitución, que aprobó el 88 % de los votantes el 6 de diciembre de 1978, en su artículo 10 también establece “La dignidad de la persona” como fundamento del Ordenamiento Jurídico y a la DUDDHH como marco de interpretación. Literalmente indica: “1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son

fundamento del orden político y de la paz social”. “2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Sin embargo, el uso de los derechos sociales está restringido a la situación de residencia legal en España. Para tener acceso a una pensión no contributiva por invalidez además del 65 % de discapacidad es necesario tener 5 años de residencia legal en España. Para ser beneficiario de una renta activa de inserción por incapacidad es necesario 1 año mínimo de residencia legal. Para una pensión no contributiva de jubilación se requieren 10 años de residencia legal en España. Para interesar la Renta Mínima de Inserción Social de la Junta de Andalucía o tramitar el Ingreso Mínimo Vital que concede el Estado, además de los requisitos genéricos se pide un mínimo de 1 año de residencia legal. Igual ocurre con las ayudas a la vivienda.

CLASES DE DERECHOS

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS:

Fundamentados en la libertad.
Derechos de defensa, Derechos individuales - Vida, integridad, libertades

DERECHOS COLECTIVOS:

Fundamentados en la solidaridad. Derechos sobre bienes no distribuibles-Al desarrollo, Medio Ambiente, a la paz, a la identidad cultural entre otros

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES:

Fundamentados en la dignidad.
Derechos individuales con dimensión de servicio público-Salud, educación, vivienda entre otros.

Y los derechos políticos plenos, sólo se pueden disfrutar por los extranjeros que hayan decidido dejar de serlo, para convertirse en españoles nacionalizados que, junto con los españoles de origen, son los únicos que ostentan la categoría de ciudadanos. El resto de casi 7 millones de personas son considerados infraciudadanos, en el sentido de que no pueden votar ni ser elegidos en unas elecciones.

nes generales o autonómicas, no son parte plena de la comunidad política a la que pertenecen. La razón actual para ello es jurídico-política, y se concreta en el art. 13 CE dedicado a los extranjeros, y el art. 1.2 de la CE que señala que la soberanía nacional reside en el pueblo español⁸ del que emanan todos los poderes.

Todos provenimos de gente emigrada a nuestra tierra actual, aunque nos creamos enraizados en ella desde tiempos inmemoriales, como señala Mikel Azurmendi⁹, vinculando nuestro “fuero” personal a un territorio movable hoy más que nunca.

Origen y valor de la ciudadanía

Desde una perspectiva formal, podríamos definir “ciudadanía” como un concepto jurídico, político y social que determina las relaciones de derechos/deberes de la persona con la organización político-territorial y con el ordenamiento jurídico a los que se haya vinculada por unos nexos de distinta índole (históricos, normativos...). Al hilo de esta definición, es posible afirmar su carácter multidimensional¹⁰, basado en:

-el estatuto legal, que sitúa al individuo frente al Ordenamiento Jurídico.

-el estatuto político, que coloca a la persona vinculada respecto al Estado.

-el vínculo de identidad, respecto a la “nación” en su sentido cultural e histórico.

Uniendo estas dos últimas dimensiones política e identitaria, y desde las coordenadas del liberalismo, se considera a la ciudadanía como la “mediadora” entre el Pueblo/Nación y el Estado¹¹.

⁸ Art. 1.2. CE: “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

⁹ Azurmendi Inchausti, Mikel: “Migraciones y Cultura Democrática” publicado en *Inmigración y Ciudadanía*, Ed. Universidad de La Rioja, 2002.

¹⁰ LUCAS MARTÍN, Javier de y otros: Los derechos de participación de los extranjeros como elemento de integración de los inmigrantes. Informes Economía y Sociedad, Fundación BBVA. Bilbao, 2008, p. 33.

¹¹ ZAPATA-BARRERO, Ricard: “La ciudadanía en contextos de multiculturalidad: proceso de cambios de paradigmas”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* nº 37 (Ciudadanía e Inmigración). Granada, 2003, pp. 175 y ss.

Aunque la construcción del concepto de ciudadanía arranca en el periodo clásico (greco-romano) se consolida en el contexto de la revolución francesa a finales del siglo XVIII, excede con mucho el objeto de estas líneas un recorrido detallado en ese proceso histórico¹².

La Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 y la Constitución francesa “revolucionaria” de 1791, establecen dos tipos de ciudadanía¹³:

-Pasiva: En ella se incluyen aquellos miembros de la sociedad sometidos al ordenamiento jurídico y al Estado de que se trate, pero sin capacidad para participar de forma individual e independiente en la vida social, política y económica. En esta ciudadanía pasiva se situarían las mujeres y los extranjeros sin esos derechos¹⁴.

-Activa: Los ciudadanos activos están igualmente sometidos al ordenamiento jurídico y al Estado, pero en el “contrato social” reciben como contrapartida la capacidad de participar en la dirección de la comunidad socio-política, ya sea directamente o a través de los representantes por ellos elegidos. Es decir, sólo los ciudadanos activos tendrían acceso a los derechos de participación política, que se convierten así en el rasgo diferenciador de la “ciudadanía plena”, reservada entonces a los hombres de raza blanca con un patrimonio mínimo y que ostentaran la nacionalidad del Estado.

La Ilustración y la Revolución francesa supusieron la superación del Antiguo Régimen, sustituyendo el concepto de “súbdito” por el de “ciudadano” como instrumento de relación del individuo con el Estado. Igualmente se estableció por primera vez a ese ciudadano como titular de derechos individuales que no podían ser desconocidos de forma arbitraria por el poder político. Sin embargo, de este proceso de emancipación quedó excluida la mujer, que continuaba relegada a una posición social y política pasiva, subsidiaria y de-

¹² Una completa visión de la evolución histórica del concepto de ciudadanía en ALÁEZ DEL CORRAL, Benito: “Nacionalidad y Ciudadanía. Una aproximación histórico-funcional”. *Revista electrónica de Derecho Constitucional* nº 6, 2005, pp. 29-75.

¹³ ALÁEZ DEL CORRAL, Benito; “Nacionalidad y ciudadanía. Una aproximación histórico-funcional”. *Revista electrónica de Derecho Constitucional* nº 6. 2005, pp. 50-51.

¹⁴ PRESNO LINERA, Miguel Ángel: *El derecho de voto*. Tecnos. Madrid, 2003. pp. 37 y ss.

pendiente del varón. Y en paralelo, quedaron excluidos los extranjeros que no gozaban ni de bienes ni de la nacionalidad.

Ya hemos señalado que la titularidad y ejercicio de los derechos de participación política determinan el acceso a la ciudadanía plena. Es tal la vinculación histórica entre el concepto de ciudadanía y la participación política que en gran medida se identificaban ambos ya en la Grecia clásica¹⁵. De hecho, para sortear esa estrecha conexión entre ciudadanía y derechos políticos se construyó en la filosofía política revolucionaria la “teoría de la delegación de la soberanía nacional”, que permitía la existencia de ciudadanos activos (con derechos de participación reconocidos) y pasivos (sin esos derechos)¹⁶.



Desde la Ilustración hasta nuestros días se ha ido asentando la certeza que las capas sociales tradicionalmente excluidas por distintos motivos (entre ellas las mujeres) tan sólo podrán alcanzar el reconocimiento de sus derechos mediante la conquista de “cuotas de poder” en el espacio público. En este sentido, Anne Phillips señala la necesidad de políticas de presencia y participación en el espacio

¹⁵ Ver en SINCLAIR, ROBERT K.: *Democracia y participación en Atenas*. Alianza. Madrid, 1999.

¹⁶ PRESNO LINERA, Miguel Ángel: *El derecho de voto*. Tecnos. Madrid, 2003, pp. 37 y ss.

público de las mujeres y del resto de colectivos históricamente postergados¹⁷.

Dentro de los derechos políticos, el derecho de sufragio siempre ha sido considerado como la piedra angular, especialmente en las democracias liberales que están presididas por un carácter eminentemente representativo. De hecho, en la actualidad el derecho de sufragio continúa determinando el sentido político de la ciudadanía, constituyéndose en la última frontera de la ciudadanía plena.

Por lo anterior, el reconocimiento del derecho al voto (sufragio activo) y a presentarse como candidato en los procesos electorales (sufragio pasivo) fue uno de los ejes de las reivindicaciones del movimiento feminista desde sus orígenes. Efectivamente entre la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX las “sufragistas” se convirtieron en la cara más visible y con mayor incidencia social del feminismo. Fueron especialmente activas en los países anglosajones, teniendo una gran relevancia la National Society for Women's Suffrage, impulsada en Reino Unido por la sufragista Lidia Becker ya en 1867.

En España también prendió la reivindicación sufragista en el primer tercio siglo del siglo XX, teniendo su culminación con la Constitución de 1931, donde por primera se reconocía el sufragio femenino. Es imprescindible en este ámbito destacar a la abogada y diputada en las Cortes constituyentes de la II República española Clara Campoamor, verdadera artífice de que se recogiera el derecho al voto de la mujer en el texto constitucional de 1931. Creemos que es muy revelador de las dificultades y paradojas que han presidido el camino hacia la igualdad formal entre hombre y mujer la circunstancia de que los principales opositores al reconocimiento del sufragio femenino fueron los diputados de izquierda, ya que consideraban que las mujeres se inclinarían mayoritariamente hacia opciones conservadoras influenciadas por “su marido y su confesor”. Es más, fue la otra diputada de esas Cortes, la socialista Victoria Kent, quien en gran medida puso voz al rechazo al reconocimiento del derecho al voto femenino por las razones aludidas¹⁸.

¹⁷ PHILLIPS, Anne: *The politics of presence*. Oxford University Press. Oxford, 1995.

¹⁸ De obligada lectura el libro donde Clara Campoamor narra los avatares de los debates parlamentarios en las Cortes Constituyentes acerca de la inclusión del sufragio femenino en la Constitución de 1931. CAMPOAMOR RODRÍ-

Hoy partimos de un concepto liberal de ciudadanía en su versión más desarrollada, que formuló Thomas Marshall¹⁹ a mediados del siglo XX en su obra *Ciudadanía y clase social*, que supera la ciudadanía vigente desde el periodo revolucionario, la cual había sufrido una dura quiebra con los fascismos de la primera mitad del siglo XX, en la propia contienda mundial y por los “fallos estructurales” de los que adolecía desde el inicio. Características de este nuevo concepto, son:

-Contenido material: Agregado evolutivo de derechos de diversos ámbitos (civiles, políticos y sociales) que el individuo va obteniendo progresivamente mediante su reconocimiento por el Estado-nación a cuyo ordenamiento jurídico está sometido.

-Ámbito territorial y político-jurídico: El Estado-nación, que queda definido en un territorio de soberanía en teoría exclusiva y excluyente, es el espacio natural donde se despliega este concepto de ciudadanía. Con la incorporación de los derechos de “2ª generación”, al Estado democrático y de Derecho construido con el liberalismo se le añade una nueva dimensión, la “social”, que como hemos indicado implica una actuación “proactiva” del Estado, no siendo ya suficiente su pasada posición no intervencionista (estructurada sobre un concepto de ciudadanía ideado inicialmente como protección del individuo ante los posibles abusos del Estado).

-Titularidad: Consolida la superación de la exclusión formal de la titularidad plena de la ciudadanía por razones de raza, patrimonio o sexo. La inclusión de los derechos económicos-sociales trata por primera vez de afrontar los obstáculos materiales (desigualdades sociales) para el ejercicio de la condición de ciudadano/a. Sin embargo, sigue manteniendo “exclusiones” desde el punto de vista formal como la exigencia de ostentar la nacionalidad del Estado-nación de que se trate para ser considerado/a ciudadano/a pleno/a. Y a pesar de la inclusión de la perspectiva social en los derechos vinculados a la ciudadanía y la construcción del conocido como “Estado del Bienestar”, se fueron generando capas sociales excluidas por el propio sistema institucional y jurídico.

GUEZ, Clara: *El voto femenino y yo: mi pecado mortal*. Horas y horas. Madrid, 2006.

¹⁹ MARSHALL, THOMAS H.; *Ciudadanía y clase social*. Alianza. Madrid, 1998

Debilidad del concepto clásico de ciudadanía

Debemos enmarcar todas estas reflexiones en lo que se denomina “mundo desarrollado”, básicamente en el radio de influencia occidental, que es en realidad en el ámbito donde se puede debatir si en algún momento han llegado a tener vigencia los derechos sociales vinculados a la ciudadanía; frente al llamado “Estado del Expolio” que coincide, en el resto del planeta con una amplia mayoría humana y geográfica en sus diferentes grados.

La teoría sobre la ciudadanía clásica fue sometida a una fuerte crítica desde la década de los setenta. La grave crisis económica de esos años hizo que se cuestionara las bases y la viabilidad del “Estado del Bienestar” y los primeros atisbos del proceso globalizador apuntaron al vínculo nacionalidad-ciudadanía, generado al establecer la comunidad nacional como único marco de la ciudadanía, y a la superposición persona-ciudadano²⁰. Junto a las dificultades que afronta la ciudadanía clásica frente a estos nuevos retos, desde un inicio el concepto de ciudadanía construido bajo estos parámetros político-jurídicos adolece de serias carencias estructurales²¹:

-Asimilacionismo: Además del implícito empobrecimiento cultural que acompaña una política de integración de la diversidad a través de su subsunción en la cultura mayoritaria dominante, especialmente peligrosos son los instrumentos que normalmente se utilizan para su imposición, que en muchas ocasiones pueden llegar a una verdadera violencia institucional contra el diferente.

-Concepción política pasiva del individuo: se reduce su espacio natural de actuación al de sus derechos individuales, produciéndose una asunción casi absoluta del espacio público y del gobierno de la comunidad política por parte de los representantes indirectos. La intervención directa de los ciudadanos en la vida pública queda reducida a la mínima expresión.

-Anglocentrismo: La universalización de los principios de la filosofía política-jurídica anglosajona que ignora las particularidades de las diversas tradiciones jurídicas, empezando incluso por la propia

²⁰ FERRAJOLI, Luigi: *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trotta. Madrid, 1999.

²¹ RUBIO CARRACEDO, José: *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Trotta. Madrid, 2007, pp. 67 y ss.

européa continental, determina inevitables problemas de encaje en las mismas.

-La identificación sin más de ciudadanía y nacionalidad. Rasgo tributario de la influencia anglosajona en esta teoría, ya que la presente identificación es uno de los elementos característicos del constitucionalismo anglosajón, donde el concepto “citizenship” se funde con el de “nationality”, confundiéndose en el primero los contenidos diferenciados que se les había asignado históricamente a ambos términos. Aunque en el constitucionalismo europeo continental nominalmente se mantienen los dos conceptos, es la nacionalidad la que acaba asumiendo las funciones asignadas tradicionalmente tanto a ella misma como a la ciudadanía²². Esta identificación tiene una capital importancia para el reconocimiento, ejercicio y protección de los derechos fundamentales.

De esta manera esta teoría de la “ciudadanía clásica” en el marco del Estado-nación ya desde finales de la pasada centuria comenzó a mostrar evidentes signos de agotamiento por su incapacidad para responder de manera satisfactoria a las necesidades que la nueva “aldea global” pone de manifiesto. Pues la ciudadanía era excluyente, la concesión de un Estado entonces Soberano, que ya ha dejado de serlo, que carece de respuestas eficaces contra la globalización financiera de los fondos de inversión y la banca internacional; que se muestra incapaz antes las grandes corporaciones internacionales tanto de mercancías como de servicios digitales; que no tiene alternativas por sí mismo ante retos como el migratorio o el mismo cambio climático.

La importancia de la ciudadanía

En lugar de la dignidad de la persona, hemos derivado al concepto de ciudadanía, al color del pasaporte, la clave de bóveda, la piedra angular en la construcción de nuestros derechos.

La pregunta que nos hacemos, es si en esta era de la globalización, cuando ya se habla de una ciudadanía digital, se pueden mantener a 7 millones de personas viviendo en un país sin derechos políticos. Sobre todo hoy día, donde de la mano de la sociedad del conocimiento on line, de la liberalización del capital, del comercio y

²² ALÁEZ DEL CORRAL, Benito; “Nacionalidad y ciudadanía. Una aproximación...”, cit., p. 61.

de la necesidad de mano de obra extranjera, de la mejora sin parangón de los medios de comunicación, caminamos de manera irreversible hacia una sociedad cosmopolita, multiétnica, multirracial y plurirreligiosa. El cambio es la única constante en el Universo, aseguraba el científico Isaac Asimov. Inmigración favorecida por todos esos factores, a los que se añaden otros como el crecimiento demográfico de zonas empobrecidas y la mayor superpoblación planetaria en la historia de la Humanidad, con un crecimiento de 1000 millones de personas cada 11 años de forma asimétrica sobre el planeta.



Las 400.000 personas sin residencia legal en nuestro país²³, y 5 millones se estiman que en Europa, además de no tener acceso a los derechos sociales, tampoco tuvieron los derechos políticos de primer nivel, como son la manifestación, la asociación, la participación política, la sindicación o el derecho de reunión. Infraciudadanos ahora y antes esclavos, que malviven al paio de requisitos burocráticos y discrecionalidades administrativas, de personas que los trafican y otras que los consumen como mano de obra barata. Constitu-

²³ Según datos de la Iniciativa Legislativa Popular aprobada por el Congreso de los Diputados el 9 de abril de 2024, tomados del Informe de la Fundación Por Causa, en base al estudio recogido en <https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/07/Retratodelairregularidadpor-Causa.pdf>

yen un grupo importante numéricamente, y persistente estructuralmente.

No se alcanza a comprender, como precisamente los derechos políticos cuyo fin es permitir mejorar la situación del ser humano, son aquéllos que han sido restringidos a la categoría de los más débiles conformada por los inmigrantes irregulares. En este sentido, uno de los motivos que fundamentó el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 8/2000 fue la negación del derecho de sindicación, manifestación, asociación, huelga y reunión, que están considerados tanto por nuestra Constitución como por los Convenios internacionales como derechos fundamentales e inalienables, a las personas extranjeras sin documentación legal de estancia. La sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de noviembre de 2007 declaró, 7 años después, inconstitucionales dichas restricciones que operaban en la Ley Orgánica de Extranjería desde su reforma por la L.O. 8/2000.

Este hecho de la inmigración, favorecido por todos esos factores, a los que se añaden otros como el crecimiento demográfico de zonas empobrecidas y la mayor superpoblación planetaria en la historia de la Humanidad, puede encararse como un fenómeno natural o bien como un problema. La inmigración es uno de los fenómenos mundiales más controvertidos. Y del enfoque apriorístico que demos al mismo, podemos llegar a conclusiones dispares. Subyacen dos posturas claramente diferenciadas: la de quienes quieren facilitar la libre circulación de las personas, el derecho de todo ser humano de procurarse su sustento y las condiciones básicas para el desarrollo necesario de su personalidad en circunstancias de dignidad. Y de otro lado, la de quienes lo conciben como una amenaza a la identidad de la sociedad de acogida, a la seguridad ciudadana, al nivel de vida y al disfrute de los servicios sociales y prestaciones de la comunidad indígena o de destino. Es decir, quienes perciben la inmigración como fenómeno natural, frente a quienes la encaran como un problema social. El enfoque no es neutral, sino interesado. La inmigración ha irrumpido en el debate público, en la preocupación de las sociedades modernas, y también en los guiones programáticos de los partidos políticos. Así, unos juegan con los sentimientos de identidad, seguridad y bienestar de la población para sembrar dudas sobre la inmigración y visionarla negativamente, articulando medidas restrictivas. Sería el caso, por ejemplo, de la Liga

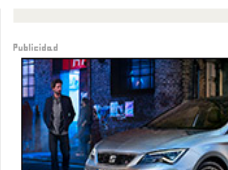
Norte italiana o el partido ultraderechista francés de Jean Mari Le Pen. Y otros, que subrayan las aportaciones de los nuevos ciudadanos y ponen el acento en la defensa de los derechos humanos y la solidaridad entre pueblos y naciones.

El axioma “donde hay inmigración existe riqueza” no es ninguna falacia, y se puede comprobar en cualquier rincón del planeta. Estados Unidos, el país por excelencia de inmigración tiene una de las mayores rentas per cápita del mundo. Lo mismo ocurre dentro de nuestro propio territorio, en el que las provincias con mejor renta son las que reciben más inmigrantes. El “milagro” alemán de la posguerra fue el trabajo de muchos extranjeros. Igual ocurre con el florecimiento de Cataluña, etc. Hay que configurar la migración como un bien público de carácter mundial, desde soluciones globales y multilaterales. No valen ni sirven las recetas unilaterales regionales, europeas o norteamericanas, que se ven continuamente desbordadas por la falta de consenso con los países emisores de emigrantes. Las sociedades del futuro, no serán ya las del pasado. Serán plurales y multiétnicas, por lo que debemos superar concepciones localistas e instrumentales, y cimentar un nuevo concepto de ciudadanía, donde el disfrute de los derechos civiles, sociales y políticos de las personas no se vinculen tanto a la nacionalidad del sujeto sino a su pertenencia a una comunidad.

SOCIEDAD / ESTUDIO DE «LA CAIXA»

Los inmigrantes aportan al Estado más de lo que cuestan

El informe «Inmigración y Estado del bienestar en España» desmonta viejos mitos sobre el impacto de la inmigración en la economía y revela que la contribución financiera de los extranjeros residentes en España es claramente positiva



Minorías

Debemos tener en cuenta también, en este sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías, aprobada por consenso en 1992, que se refiere en su artículo 1 a las minorías sobre la base de su identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística, y dispone que los Estados protejan su existencia. No hay

ninguna definición internacionalmente acordada sobre qué grupos constituyen minorías. Lo único en que todos somos iguales, es que todos somos diferentes.

Muchas veces se subraya que la existencia de una minoría es una cuestión de hecho y que toda definición ha de incluir tanto factores objetivos (como la existencia de una etnia, de un lenguaje o de una religión compartidos) como factores subjetivos (en particular, que las personas de que se trate han de identificarse a sí mismas como miembros de una minoría). La dificultad de llegar a una definición ampliamente aceptable estriba en la diversidad de situaciones en que viven las minorías. Algunas minorías viven juntas, en zonas bien definidas, separadas del sector dominante de la población. Otras están dispersas por todo el país. Algunas tienen un fuerte sentimiento de identidad colectiva y una historia; otras conservan solamente una noción fragmentaria de su patrimonio cultural común.

El término «minoría», como se utiliza en el sistema de las Naciones Unidas en relación con los derechos humanos, se refiere generalmente a las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, con arreglo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías. Todos los Estados tienen en sus territorios nacionales uno o varios grupos minoritarios caracterizados por su propia identidad nacional, étnica, lingüística o religiosa, que difiere de la identidad de la población mayoritaria.

El principio de no discriminación tiene por objeto garantizar la igualdad de trato entre los individuos cualquiera que sea su nacionalidad, sexo, raza u origen étnico, su religión o sus creencias, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Todas las personas tienen iguales derechos e igual dignidad, y ninguna de ellas debe ser discriminada en relación con otra. La discriminación impide el desarrollo pleno del potencial de la persona, mina la confianza en las virtudes de las sociedades democráticas y provoca exclusión social.

Los grupos minoritarios deben gozar también de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Los miembros de las minorías tienen derecho a la realización de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad con los

demás en la sociedad, sin discriminación de ningún tipo. Los derechos humanos no son una cosa de ricos.

Los derechos humanos de las minorías están explícitamente enunciados en multitud de declaraciones, convenciones y pactos internacionales²⁴, sobre la base de la igualdad y dignidad, cuya violación evidente de este principio es la discriminación y la persecución por motivos de raza y origen étnico.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 1) no define "raza" pero sí define "discriminación racial" como "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública". Esta Convención manifiesta que toda doctrina de superioridad basada en la diferenciación racial es científicamente falsa, moralmente condenable y socialmente injusta y peligrosa, y de que nada en la teoría o en la práctica permite justificar, en ninguna parte, la discriminación racial.

Contexto internacional

El derecho al voto se constituye en una herramienta básica para la integración plena. Si miramos a los países de nuestro entorno, las respuestas son variadas.

Los Estados otorgan la ciudadanía basándose en las normas básicas del *ius soli* y el *ius sanguinis*, y la mayoría combinan elementos de ambas. Según fuentes del Observatorio Mundial de la Ciudadanía, los 37 Estados, básicamente en América, en los que predomina el principio de *ius soli* conceden la ciudadanía por ascendencia al nacer, por lo menos, a la primera generación de descendientes nacidos en el extranjero de progenitores emigrantes. Entre los Estados en los que predomina el *ius sanguinis*, un

²⁴ La Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas, y otros con una amplia adhesión a los tratados internacionales de derechos humanos y de las Declaraciones.

número cada vez mayor permite el acceso a la ciudadanía a las segundas o terceras generaciones nacidas de inmigrantes o de sus descendientes, condicionado a la residencia de los padres (16 Estados) o al nacimiento de los padres en el territorio (26 Estados). El 49% de los Estados de todo el mundo contemplan una disposición especial en materia de *ius soli* para los niños nacidos en su territorio que, de otro modo, serían *apátridas*. Esto son 90% de los estados en Europa, 55% en Asia, y solo un 35% en África. Puesto que en estos tres continentes predomina el principio de *ius sanguinis*, la falta de normas de *ius soli* contribuye a la *apatridia* en esos territorios.

Si hasta la década de 1960, la mayoría de los Estados consideraban la doble ciudadanía como algo problemático, en la actualidad, son cada vez más numerosos los países que aceptan la doble ciudadanía como una consecuencia inevitable de la igualdad de género (tanto las madres como los padres pueden transmitir su ciudadanía a sus hijos por ascendencia) y la migración transnacional (los migrantes y sus hijos adquieren la ciudadanía de su país de destino sin por ello perder la de su país de origen). Por consiguiente, son cada vez menos los países en los que se pierde la ciudadanía cuando se adquiere otra, y cada vez más los países de destino en los que los migrantes ya no deben renunciar a su ciudadanía anterior como condición para la naturalización.

En 2020, el 76% de los 200 países examinados por el Observatorio Mundial de la Ciudadanía toleraban la doble ciudadanía para los emigrantes, lo que significa que permitían a sus ciudadanos adquirir voluntariamente la ciudadanía de otro país sin perder automáticamente su ciudadanía original. La aceptación de la doble ciudadanía para los emigrantes ha avanzado con mayor rapidez en América, Europa y Oceanía y más lentamente en África y Asia. El 61% de los países no exigen a los inmigrantes que renuncien a su anterior ciudadanía como requisito para la naturalización, y el 49% toleran la doble ciudadanía tanto para sus diásporas como para los inmigrantes. Entre el 22% que rechazan la doble ciudadanía para ambos grupos, se encuentran muchos Estados que la aceptan a condición de que esta se haya adquirido al nacer y no mediante un proceso de naturalización.

En los últimos dos siglos, los derechos de voto en América, los Estados de la UE-27, el Reino Unido, Oceanía y Suiza han ganado en universalidad conforme se han ido levantando las restricciones

basadas en criterios como la raza, el sexo o la situación patrimonial. Pese a ello, siguen viéndose frecuentemente excluidos, ya sea por motivos de ciudadanía o de residencia. Existe una marcada tendencia en todo el mundo a otorgar a los ciudadanos que residen en el extranjero el derecho a votar en las elecciones nacionales, pero es muy raro que los inmigrantes que no han adquirido la ciudadanía también tengan el mismo derecho. Solo Chile, el Ecuador, Malawi, Nueva Zelanda y el Uruguay son los únicos países en los que el derecho de voto nacional se concede a los residentes independientemente de su ciudadanía. En otros pocos países, los ciudadanos de otros estados particulares pueden votar en las elecciones nacionales sobre la base de la reciprocidad de los vínculos históricos. No obstante, en Europa y América es frecuente que los residentes que no tienen la ciudadanía puedan votar en las elecciones supranacionales y subnacionales que se celebren en su país de residencia. En la Unión Europea, los ciudadanos de otros Estados miembros pueden participar en los comicios locales. Además, 12 Estados miembros de la UE, Noruega, Islandia y ocho cantones Suizos, ocho países de América del Sur otorgan el derecho de voto a todos sus residentes, independientemente de la ciudadanía

En Estados Unidos, sin reciprocidad alguna, se permitió por primera vez en el año 2021 votar a 800.000 migrantes, residentes legales, en la elecciones locales de Nueva York.



Irlanda es pionera en el espacio de la UE en la ruptura de la vinculación de los conceptos “soberanía” y “pueblo”. Es el Estado miembro con un régimen más avanzado respecto al reconocimiento de los derechos políticos de los residentes extranjeros: tan sólo reserva las elecciones presidenciales y los referéndums a los irlandeses (art. 12 de la Constitución irlandesa). Para el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros combina los criterios de residencia y de reciprocidad: en el ámbito local se utiliza el criterio de “residencia puro”.

Para Reino Unido, los residentes nacionales de países de la Commonwealth y de Irlanda pueden participar como electores en elecciones parlamentarias sin ningún periodo mínimo de residencia, según el art. 1.1 Representation People Act del año 2000. Y con la European Parliament Representation Act de 2003 también se abre la posibilidad de participar en las elecciones europeas a nacionales de la Commonwealth. La justificación política de este reconocimiento reside en los lazos “histórico-culturales” que se considera que persisten entre el Reino Unido y sus antiguas colonias.

Los Estados de la Unión Europea que no contemplan ningún nivel de reconocimiento del derecho de sufragio a los residentes de terceros países son Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Polonia y Rumanía.

Y en el nivel intermedio la casuística es importante. Estados que permiten la participación de residentes extranjeros de terceros países exclusivamente en el nivel local, con una gran diversidad normativa, pues algunos abren la participación al sufragio activo y pasivo, y otros lo limitan al activo; hay Estados que optan por el criterio de residencia mientras otros priorizan la reciprocidad:

- a) Reconocen sufragio activo y pasivo: Dinamarca, Eslovenia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Suecia y Eslovaquia.
- b) Reconocen exclusivamente sufragio activo: Bélgica, Estonia, Hungría, y República Checa.
- c) Reconocen la participación en elecciones regionales: Eslovaquia, Suecia y Hungría.
- d) Establecen “privilegios” para residentes extranjeros nacionales de países con especiales relaciones históricas y/o cultu-

rales: Dinamarca, Finlandia y Suecia no exigen residencia mínima a islandeses y noruegos y Portugal reduce los periodos de residencia exigidos a los nacionales de países de lengua portuguesa²⁵.

Curiosamente, en griego antiguo la palabra que se usa para designar al huésped, al invitado, y la palabra que se usa para designar al extranjero, son el mismo término: xénos. Insistimos en configurar la migración como un bien público de carácter mundial, recogido como derecho en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que haga de la inevitable globalización un espacio al servicio de las personas más allá de la hegemonía de los mercados. Debemos contemplar las migraciones como un factor positivo y ampliamente contrastado en las economías de los países de origen y en los países de destino; en la corrección de los desequilibrios demográficos mundiales; en la redistribución de riquezas; en el enriquecimiento mutuo de culturas y pueblos. Desde luego, regulado de manera ordenada y flexible, con un marco jurídico supranacional y supracomunitario de derechos y obligaciones que debe residenciarse en el seno de Naciones Unidas²⁶, con el consenso de los países emisores y receptores de emigrantes. El siglo XXI no responde a patrones políticos ni sociales del siglo XVIII, sino que el disfrute de los derechos civiles, sociales y políticos de las personas no se pueden vincular tanto a la nacionalidad del sujeto sino a su pertenencia a una comunidad a través de una residencia gradual que asegure una correcta integración.

Nuevos modelos de ciudadanía

Las debilidades de base del concepto clásico de ciudadanía y sus dificultades ante los retos de la globalización han determinado que el concepto de ciudadanía se haya erigido en uno de los principales focos de atención para la filosofía político-jurídica en las últimas décadas. Pese a lo cual existe una ausencia en el debate político sobre la inmigración en clave de ciudadanía. Para el profesor

²⁵ Arce Jiménez, Carlos: *Los derechos políticos de los residentes extranjeros: la ciudadanía inclusiva*, Ed. Defensor del Pueblo Andaluz, Sevilla, 2012

²⁶ Pacto Mundial de las Migraciones aprobado en Marrakech por Naciones Unidas el 10.12.2018.

Javier de Lucas²⁷ la razón fundamental de esa ausencia es la incompreensión del carácter político, en el sentido radical del término, de la inmigración. Las denominadas “políticas de inmigración”, en la UE y en España, parecen encerradas en un dilema perverso: o bien el cinismo instrumental, o bien el humanitarismo paternalista/asistencialista, y una y otra visión responden a una comprensión deficiente del alcance del fenómeno.

En las próximas líneas nos acercaremos brevemente a los principales modelos alternativos a la ciudadanía clásica que en los últimos tiempos la ciencia política ha ido proponiendo. De cara a una mejor comprensión sistemática de los mismos, los agruparemos en 3 grandes bloques:

-La reacción identitaria: Propugna el regreso a un concepto de ciudadanía construido sobre los principios del comunitarismo y el nacionalismo.

-Teorías “reformistas”: Son aquellas que reconocen las dificultades del concepto clásico de la ciudadanía en la era de la globalización, y la necesidad de someter al mismo a un proceso de adaptación y reformas. Sin embargo, no impugnan los dos rasgos definitorios de este concepto: en lo objetivo que su “espacio natural” continúa siendo el Estado-nación y en lo subjetivo que la nacionalidad debe seguir siendo la llave de acceso a una ciudadanía plena.

-Teorías “rupturistas”: Respecto a los principios básicos de la ciudadanía clásica (el marco del Estado-nación y la nacionalidad como exigencia para la titularidad y ejercicio sin restricciones de los derechos fundamentales vinculados a la ciudadanía) proponen su superación o una impugnación de su configuración²⁸ de tal calibre que se podría asimilar a su superación.

Comenzando por la primera, las raíces del comunitarismo se hunden en el romanticismo y en el nacionalismo de mediados y finales del siglo XIX. Teniendo como vectores los procesos de unifi-

²⁷ DE LUCAS, Javier: “Inmigración y ciudadanía: visibilidad, presencia, pertenencia”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 37 (2003), pp. 81-103.

²⁸ En esta línea, Ibáñez Macías afirma que el concepto de ciudadanía “en general”, desde la perspectiva jurídica, no está en crisis, sino que es uno de sus elementos el que se cuestiona: el vínculo de la nacionalidad. IBÁÑEZ MACÍAS, Antonio: El derecho de sufragio de los extranjeros. Cuadernos “Bartolomé de las Casas”. Dykinson, 2009, p. 33.

cación política en Italia y Alemania, se forjó un entramado ideológico, filosófico y político que tenía como principal característica el ensalzamiento de las identidades culturales, étnicas y nacionales como fundamento de la construcción social, política y jurídica. No se puede desconocer el papel trascendental que la cuestión religiosa ha jugado en la construcción del comunitarismo e incluso de los Estados-nación²⁹.



El comunitarismo y el nacionalismo están viviendo un nuevo periodo de auge con el fenómeno globalizador. Las migraciones, la diversidad étnica y cultural que se hacen manifiestas en lugares donde casi eran desconocidas, los procesos de integración supranacionales... son vistos como serias amenazas en aquellos lugares de fuerte tradición identitaria, especialmente en un contexto de fuerte inestabilidad económica y política como el que vivimos actualmente. Estas circunstancias han provocado que resurjan en estos ámbitos geográficos con mucha fuerza las visiones del orden político y social en general, y de la ciudadanía en particular, donde

²⁹ Un claro ejemplo del peso del elemento religioso en la construcción de la identidad nacional y del Estado-nación lo encontramos en los países nórdicos, donde se consolidaron las iglesias nacionales, en las que incluso en nuestros días el monarca simultanea su papel de jefe del Estado con el de "cabeza" de la Iglesia nacional.

el mantenimiento de la uniformidad nacional y cultural (y de forma más o menos velada étnica) se destaca como clave para la supervivencia de la comunidad que comparte esa identidad.

En la ciudadanía comunitarista se parte de la cerrada defensa de la identidad cultural colectiva, que se considera como un elemento previo “sine qua non” de la identidad política y, a su vez, es el marco necesario para una verdadera libertad individual, ya que crea las “condiciones sociales de la libertad”³⁰. Teniendo como base esa construcción ideológica, era inevitable el choque del comunitarismo con el liberalismo, siendo una de las principales dianas de sus críticas el individualismo de raíz liberal, evidentemente incompatible con las “condiciones sociales de la libertad”.

Los riesgos que encierran las versiones más radicales de estas corrientes ideológicas son, de un lado las tensiones entre la autonomía individual y el molde comunitarista de la identidad colectiva. La citada obsesión por la uniformidad como forma de supervivencia de la identidad colectiva no es el mejor terreno para facilitar un verdaderamente libre desarrollo de la personalidad del individuo. Algunos autores³¹ reconocen la viabilidad y conveniencia de cierta dimensión colectiva de los derechos de ciudadanía, pero dejando claro que los titulares últimos de la misma son los individuos. No menos grave es la dificultad para que exista una ciudadanía crítica y activa en un ámbito sociopolítico marcado por la idealización del pasado y del “destino histórico” de la comunidad o nación, y por un presente normalmente impregnado por el temor de la desestabilizante “amenaza exterior” en sus variadas formas.

De otro lado, cobra capital importancia el concepto de patriotismo, como sentimiento vertebrador de la comunidad. Los patriotismos sobredimensionados suelen tener una gran facilidad para derivar en nacionalismos excluyentes y etnicistas, y en no menos ocasiones “el momento democrático” queda irremediabilmente subordinado al “momento patriótico”³², sobre todo en aquellas situacio-

³⁰ TAYLOR, Charles: *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*. Paidós. Barcelona, 2006.

³¹ Entre otros SANZ MORENO, José Antonio; ob.cit., pp. 12-13.

³² PEÑA ECHEVERRÍA, Francisco J.: *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*. Publicaciones de la Universidad de Valladolid. Valladolid, 2000, p. 177.

nes donde “la patria está en peligro”, ya tenga este peligro mayor o menor base real.³³

Cabe resaltar que la desconfianza ante los movimientos migratorios y la globalización comunes a todo nacionalismo y comunitarismo tienen una especial incidencia en los nacionalismos periféricos³⁴, que al no contar con un entramado institucional soberano propio del que valerse se sienten mucho más amenazados por la diversidad cultural, la integración política supranacional, ya que consideran que lo anterior hace peligrar la supervivencia de su identidad nacional y de las propias aspiraciones de autodeterminación y soberanía³⁵.



Dentro de las reformistas, se encuentra la llamada ciudadanía neo-republicana se basa en revitalizar los antiguos valores republicanos³⁶, renovándolos y adaptándolos a las necesidades de la so-

³³ Como ejemplo jurídico-legal significativo, la conocida como “Patriot Act”, aprobada en los Estados Unidos tras los atentados terroristas acaecidos en este país el once de septiembre de 2001 (y sus “secuelas”, que por desgracia se han multiplicado con profusión en ordenamientos jurídicos occidentales en los últimos años).

³⁴ Entendiendo por nacionalismos periféricos aquellas comunidades con valores identitarios comunes y con aspiraciones de ostentar su propia soberanía que no lo consiguieron y quedaron encuadradas en otro Estado-nación.

³⁵ Para una completa visión sobre las claves del concepto nación en la actualidad ver en SCHNAPPER, Dominique: *La comunidad de los ciudadanos: Acerca de la idea moderna de nación*. Alianza. Madrid, 2001.

³⁶ Los valores inspiradores de la Revolución francesa, basados en la conocida “trilogía” libertad, igualdad y fraternidad.

ciudad contemporánea. Hannah Arendt, como principal impulsora de esta corriente ya desde finales de los años cincuenta³⁷, se replantea el concepto de comunidad política y apuesta principalmente por la vertiente activa de la ciudadanía. Otorga una importancia crucial a la educación del ciudadano en las virtudes públicas, que considera abiertas y dinámicas. Dada su apuesta cerrada por una ciudadanía activa, en contraposición con la pasividad de la concepción clásica, el elemento más característico de la ciudadanía republicana es un alto compromiso con lo público. Este compromiso se debe traducir en una participación lo más directa posible del ciudadano en el gobierno de la comunidad política.

Para algunas corrientes doctrinales con fuerte arraigo en el neoliberalismo, la democracia es un simple sistema formal independiente al nivel y calidad de la participación, siendo la política un mal necesario para el correcto funcionamiento del espacio privado (familia y mercado), que es donde se desarrolla realmente el individuo. Incluso afirman que si hay una escasa participación ciudadana, es porque no se considera necesaria al cumplir la política correctamente su papel. La “democracia republicana” que impulsa el neo republicanismo defiende una postura diametralmente opuesta a la anterior. Considera esencial la participación lo más directa posible de la ciudadanía en la organización política de la sociedad, siendo la democracia una forma de vida que requiere la total implicación de los ciudadanos³⁸.

A pesar de las innegables aportaciones del neo republicanismo, se han vertido algunas críticas doctrinales sobre el mismo³⁹, básicamente porque no supone una verdadera alternativa a las quiebras que para la ciudadanía clásica ha supuesto la globalización, aunque quizás esto tenga su justificación en el hecho de que sus bases se sentaron a mediados del siglo XX⁴⁰. Principalmente no da respuesta a las exigencias de las actuales sociedades plurinacionales, multiétnicas y multiculturales, ya que insiste en la idea liberal

³⁷ ARENDT, Hannah: *The human condition*. The University of Chicago Press. Chicago, 1958.

³⁸ OVEJERO, Félix; MARTÍ, José Luis y GORGONELLA, Roberto: *Nuevas ideas republicanas*. Paidós. Barcelona, 2004.

³⁹ RUBIO CARRACEDO, José; ob. cit., pp. 90 y ss.

⁴⁰ Una perspectiva más actual del republicanismo en PETIT, Philip: *Republicanism: una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Paidós. Barcelona, 1999.

clásica de integración a través de la homogenización en la cultura dominante.

Otra de las propuestas reformistas es una ciudadanía basada en una nacionalidad abierta. Trata de dar respuesta a las dificultades que plantea a la ciudadanía clásica las crecientes comunidades de residentes extranjeros en los distintos Estados-nación como consecuencia de las migraciones vinculadas a la globalización. Como punto de partida, defiende al Estado-nación en su versión democrática, social y de Derecho como el mejor depositario de la ciudadanía y de la defensa de los derechos fundamentales contra el capitalismo salvaje de la globalización⁴¹. De hecho señalan que la pérdida de protagonismo de los Estados-nación como una de las razones de la situación de debilidad del sistema de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Aunque los defensores de esta teoría siguen manteniendo la necesidad de ostentar la nacionalidad del Estado de que se trate para alcanzar el máximo grado de ciudadanía⁴², proponen dar un amplio nivel de disfrute de derechos fundamentales a los residentes extranjeros, aunque reservando a los nacionales la titularidad plena de algunos de ellos (esencialmente los de participación política); y también la reforma en los criterios y procesos de adquisición de la nacionalidad que facilite lo máximo posible el acceso a la ciudadanía plena aparejada a la nacionalidad. Es decir, construir un concepto de nacionalidad más inclusivo⁴³.

En esta línea, cabe destacar la propuesta de un “nacionalismo cívico” que se confronta al patriotismo en el que se basó la concep-

⁴¹ RUBIO, Ana y MOYA, Mercedes; “Nacionalidad y ciudadanía. Una relación a debate”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, N° 37 (Ciudadanía e inmigración). Granada, 2003, pp. 117 y ss.

⁴² Esta necesidad que vinculan a las implicaciones del concepto “cultura social nacional”. Afirman que hay unos cimientos culturales, lingüísticos, históricos... en el sustrato personal de los países, que desde la creación del Estado-nación son inescindibles del concepto nación, y por ende de la nacionalidad. KYMLICKA, Will: *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford University Press. Oxford, 1995.

⁴³ En el caso del Estado español, esas reformas se concretarían en potenciar el *ius soli* (acceso a la nacionalidad por haber nacido en territorio español) respecto al *ius sanguinis* (acceso a la nacionalidad por haber nacido de padre o madre española) y reducir los plazos para acceder a la nacionalidad por residencia, *pej*.

ción clásica-liberal de Estado-nación⁴⁴. Frente a la visión etno-cultural y cerrada de la nacionalidad de éste, el “nacionalismo cívico” apuesta por una nacionalidad abierta basada en el principio democrático, la Justicia, los Derechos Humanos y la “decencia civil”.

Resumen Modelos de Ciudadanía			
<i>Modelo</i>	<i>Autores</i>	<i>Relación entre ciudadanos y Estados</i>	<i>Forma de democracia y de Estado</i>
Liberal	Autores franceses del siglo XVIII (Jean Jaques Rousseau, Maximilien Robespierre)	Visión individual del ciudadano	Estados liberales modernos europeos y democracia representativa
Republicana	Hannah Arendt y Philip Pettit entre otros	Visión del ciudadano como un ser deliberativo	Estado naciente de la Emancipación americana de 1776 y democracias participativas
Comunitarista	Charles Taylor, David Miller y Michael Walzer.	El estatus de ciudadano depende de la pertenencia a una comunidad.	Estados nacionalistas
Diferenciada	Iris Young	La ciudadanía es diferencial, lo que habilita distintos tratamientos.	Estado Social de Derecho Democracias radicales
Multicultural	Will Kymlicka	La ciudadanía abarca la complejidad de los Estados multinacionales y poliétnicos	Sociedades democráticas, participativas y pluralistas Estado Social de Derecho
Post Nacional	Jürgen Habermas	La ciudadanía no distingue entre nacionales, no nacionales y minorías étnicas.	Estados post nacionales y democracia global
<i>Cosmopolitismo Cívico</i>	David Held, Adela Cortina y Martha Nussbaum	La ciudadanía es un conjunto de deberes y derechos de contenido general común independiente de los Estados nacionales.	Estados postnacionales y democracia global

La ciudadanía gradual es otra apuesta reformista *que* se centra en ofrecer alternativas a los desafíos que representan los residentes extranjeros a la ciudadanía clásica. Igualmente parte de la afirmación del Estado-nación como único ámbito factible para un correcto desarrollo de la ciudadanía y los derechos fundamentales.

⁴⁴ RUBIO, Ana y MOYA, Mercedes; ob. cit., pp. 117 y ss.

Se distinguen diferentes grados de ciudadanía y a cada uno de ellos se les asignan unos determinados derechos ciudadanos, a los que se va accediendo conforme aumenta el nivel de vinculación con la sociedad y el ordenamiento jurídico del Estado-nación⁴⁵, siendo la nacionalidad requisito imprescindible para alcanzar el mayor grado de ciudadanía. Se plantea ir dando acceso a los derechos ciudadanos a los residentes extranjeros en la medida que van teniendo una mayor vinculación con el Estado en que residan. Los derechos civiles y sociales deben disfrutarse en plenitud desde los primeros grados de ciudadanía, sin que sea necesaria una residencia estable muy prolongada y sin tener que ostentar la nacionalidad del Estado de que se trate. Sí se exigirá poseer un grado de ciudadanía con un mayor nivel de implicación con la comunidad y el Estado para ejercer los derechos de participación política.

A pesar de la reserva general de los derechos políticos a los nacionales, esta teoría considera que en el ámbito local, con las administraciones e instituciones públicas más cercanas a los ciudadanos y a la vida cotidiana, las personas extranjeras con una residencia estable tienen la suficiente “vinculación” para participar políticamente.

Los deberes aparejados a la ciudadanía estarán afectados respecto a su titularidad por el grado de ciudadanía que se ostente, al igual que los derechos. Es decir, el máximo grado de ciudadanía (el que otorga la nacionalidad), además de determinar el mayor nivel de reconocimiento de derechos conlleva paralelamente un mayor nivel de “obligaciones” frente al Estado-nación de que se trate, y a sensu contrario, a menor grado de ciudadanía menor grado de deberes.

Finalmente se encuentra el grupo de las alternativas rupturistas, que propugnan la superación de la nacionalidad y del Estado-nación como marco jurídico-político de la ciudadanía.

La ciudadanía multicultural, cuestiona principalmente la estructura de la ciudadanía clásica en cuanto al contenido, configuración y asignación de la titularidad de los derechos de ciudadanía. La dimensión colectiva cobra un papel preponderante.

⁴⁵ Benito Aláez del Corral realiza una muy completa exposición y defensa de esta teoría. Ver en ALÁEZ DEL CORRAL, Benito; *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?* Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 2006. pp. 195 y ss.

Mantiene que toda sociedad está compuesta por diversos grupos con características propias y que a cada uno de ellos se le debe otorgar unos derechos ciudadanos adaptados a su identidad colectiva⁴⁶. Afirman que esta forma de construir ciudadanía está especialmente indicada para las sociedades multiculturales que han emergido con más fuerza que nunca en las últimas décadas como consecuencia del proceso globalizador, siendo el principal impulsor de esta corriente, Will Kymlicka,

La ciudadanía postnacional, cuyo principal exponente es Jürgen Habermas⁴⁷, apuesta por la aceptación de la realidad social multi-étnica y plurinacional, superando del Estado-nación liberal y de la ciudadanía en su acepción clásica. Como alternativa propone una ciudadanía postnacional, cuya referencia será la Constitución enmarcada en un Estado igualmente postnacional, que integrará a todos a través del patriotismo constitucional.

EL PAÍS

Economía

EMPLEO >

España necesitará 24 millones de inmigrantes para mantener la relación entre trabajadores y pensionistas

El Banco de España pone en duda los ahorros que espera el Gobierno por las jubilaciones demoradas y estima que la recaudación por IRPF aumentó en 11.000 millones por la inflación



El patriotismo constitucional, o lealtad a la Constitución y a los valores que consagra, asumirá el papel de la identidad cultural,

⁴⁶ Una valoración del papel de la identidad y de los grupos sociales que se vertebran a través de ella en el sistema democrático en GUTMANN, Amy: *La identidad en democracia*. Katz. Madrid, 2008.

⁴⁷ HABERMAS, JÜRGEN: *La constelación postnacional. Ensayos políticos*. Paidós. Barcelona, 2000.

siendo el concepto sobre el que se sustenta toda la teoría de la ciudadanía postnacional. En realidad, más que una eliminación de las identidades culturales, se propone que a través de una lealtad constitucional constituida como un mínimo común reconocible y asumible por todos donde aquéllas se configuren con un carácter más abierto y reflexivo.

En su propuesta doctrinal tiene un peso decisivo que la participación política sea realmente democrática y por ende fiel reflejo de la voluntad política de la ciudadanía.

Este autor sigue muy de cerca el proceso de la Unión Europea, al que achaca una grave carencia: la ausencia de una Constitución. Considera el proyecto de ciudadanía europea como una gran oportunidad para la implantación en la realidad política-jurídica de esta propuesta doctrinal. Según su punto de vista, cuando se consolide la ciudadanía europea, verá la luz una ciudadanía postnacional que convivirá con la nacional. Sin embargo, Jürgen Habermas considera que existen dos amenazas en el proceso de construcción europea: la consolidación de la idea de la “Europa fortaleza” y el burocratismo comunitario, que aleja a la Unión Europea del ciudadano y provoca graves déficits democráticos. Para superar estos obstáculos, es necesario que el patriotismo constitucional se reafirme en la Unión, siendo condición previa que penetre en cada uno de los Estados miembro.

Finalmente la ciudadanía basada en la residencia, centra su tesis en la superación de la nacionalidad como llave de acceso a la ciudadanía plena. En este sentido, Javier de Lucas propone desnacionalizar la ciudadanía apostando por una ciudadanía social y efectiva donde se fomente la participación de los extranjeros residentes en las diferentes esferas de la vida social, sin renunciar a su cultura de origen. Para ello es necesario anclar el acceso a la ciudadanía plena en la residencia estable, es decir, que cualquier persona que resida durante un espacio de tiempo razonablemente prolongado en un Estado debe tener acceso a todos los derechos civiles, sociales y políticos vinculados a la ciudadanía, sin estar obligado a adquirir la nacionalidad del Estado-nación en el que resida⁴⁸.

⁴⁸ LUCAS MARTÍN, Javier de: “La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, N° 13. 2006, p. 34.

Se propone avanzar en un proceso de “territorialización de los derechos”⁴⁹, por el que su titularidad quede vinculada al territorio en el sentido de que disfruten de la misma en plenitud las personas que cumplan con el “requisito” de la residencia estable en ese lugar, independientemente de la nacionalidad que ostenten. Defiende el mero hecho de la residencia estable como único criterio de acceso a los derechos ciudadanos⁵⁰.

Hay que señalar que las herramientas jurídicas necesarias para la implantación de un concepto de ciudadanía vinculado a la residencia no son desconocidas en el ordenamiento jurídico español: los criterios utilizados en los estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas para asignar los derechos de ciudadanía en su ámbito son los que constituyen la base de la ciudadanía de residencia⁵¹. Una afirmación similar se podría realizar respecto a la ciudadanía europea.

La ciudadanía de residencia tendría un proceso de implantación gradual. Se comenzaría implantando en el nivel local a través del concepto de vecindad, se continuaría en el regional, para culminar en el nivel nacional.

Otro de los elementos relevantes en la presente teoría es la afirmación de una dimensión multilateral de la ciudadanía⁵², que aparece en gran medida por la quiebra del pretendidamente inmutable principio de la ciudadanía “estadocéntrica” y homogénea, siendo un factor clave de esta quiebra las comunidades transnacionales que se generan como consecuencia de los flujos migratorios⁵³. Este sector doctrinal considera que la “ciudadanía multilateral” tiene una doble acepción: una con un espíritu más cosmopolita y transnacional (la vinculada a las comunidades transnacionales) y

⁴⁹ BRUBAKER, Rogers: *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Harvard University Press. Cambridge, 1992.

⁵⁰ Rechaza los “test de patriotismo”, “juramentos de lealtad” o similares a lo que se someten a las personas extranjeras que van a acceder a la nacionalidad o a ciertos derechos políticos en algunos Estados.

⁵¹ ALÁEZ DEL CORRAL, Benito; Nacionalidad, ciudadanía... cit., p. 92

⁵² LUCAS MARTÍN, Javier de y otros: *Los derechos de participación de los extranjeros...* cit., pp. 41 y ss.

⁵³ Entendiendo como “comunidad transnacional” al conjunto de relaciones sociales, económicas y políticas que se generan entre la población inmigrante de los países de acogida y sus familias, sociedad civil, instituciones... de los respectivos países de origen.

otra que apunta al descrito carácter gradual de la ciudadanía de residencia.

Quisiéramos destacar la propuesta de Javier de Lucas de una “ciudadanía de calidad” para facilitar la integración y la convivencia multicultural. La creación de unas condiciones sociales, económicas y de participación política adecuadas para todos los ciudadanos, independientemente de su origen nacional, va a facilitar que los ciudadanos que provienen de otros lugares y culturas no sean percibidos por la sociedad de acogida como una posible amenaza para su nivel socioeconómico y valores culturales. Además, unas condiciones de vida dignas y adecuadas son esenciales para que la población inmigrante pueda llevar a cabo proyectos de arraigo que rompan con el confinamiento al ámbito privado y se abran al espacio público de participación sociopolítica⁵⁴. Una ciudadanía de calidad para todos permitirá que los ciudadanos extranjeros dejen de ser objeto de políticas de inmigración específicas y “ad hoc” y se apueste por políticas de ciudadanía generales dirigidas a todos que generen los espacios, condiciones y herramientas para una convivencia social, económica y política satisfactoria⁵⁵. No se trata de la integración de los inmigrantes, sino de la integración política de todos en un nuevo marco sociopolítico determinado, entre otras muchas circunstancias, por la inmigración⁵⁶.

No olvidemos la llamativa teoría de la ciudadanía cosmopolita, que parte de la incapacidad del Estado-nación para responder a los retos de la globalización en general, y para reconocer y proteger los derechos fundamentales de las personas en particular. Ante esta situación, el cosmopolitismo propone hacer trascender la ciudadanía de las fronteras del Estado-nación, residenciándola en las instancias globales transnacionales de integración política y protección de los Derechos Humanos.

Estas teorías tienen su base filosófica en el estoicismo romano y su “res publica universalis” (comunidad universal de derechos), en el ideal racionalista de Kant e incluso en un humanismo de inspi-

⁵⁴ Desde un punto de vista general respecto al concepto de ciudadanía, ya Marshall afirmó la interdependencia entre el reconocimiento de los derechos sociales y el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos políticos.

⁵⁵ LUCAS MARTÍN, Javier de: “La ciudadanía basada en la residencia y...”, cit., pp. 50 y ss.

⁵⁶ PHILLIPS, Anne: *The politics of presence*. Oxford University Press. Oxford, 1995.

ración cristiana. Parten de la idea de que la primera lealtad de los seres humanos se debe a la Humanidad en su conjunto, por encima de patriotismos étnico-culturales⁵⁷.

Defienden que cualquier persona, sea cual sea su nacionalidad, y sea cual sea el lugar donde resida, tiene unos derechos inalienables que en ningún momento pueden estar limitados o mediatizados por el binomio Estado-nación/nacionalidad. El reconocimiento y protección de estos derechos de la ciudadanía cosmopolita correspondería a las organizaciones transnacionales citadas. Se trataría de instaurar un sistema global de derechos y deberes universales independientemente del lugar de nacimiento y residencia⁵⁸.

El cosmopolitismo no hace ilegítimo prestar atención al ámbito propio, pero con la imposición de tener presente en todas las decisiones político-económicas el derecho que posee la Humanidad en su conjunto a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad.

La ciudadanía cosmopolita aspira a la existencia de un ordenamiento jurídico al que estén sometidos los ciudadanos y las instituciones a la hora de reconocer y defender la vigencia de los derechos fundamentales en última instancia con una vigencia territorial y personal universal, con todas las dificultades que ello implicaría, teniendo en cuenta la debilidad de las organizaciones supranacionales que en teoría deberían asumir ese papel de garantes supremos de la ciudadanía cosmopolita.

Otro de los retos no resueltos por la teoría cosmopolita es la creación de un espacio público “universal” donde sea posible un verdadero ejercicio de ciudadanía igualmente universal. Un espacio público político e institucional donde la ciudadanía pudiera participar de forma efectiva y democrática en la dirección política de la “comunidad universal”, y que de la misma manera legitimara a las estructuras representativas de la misma.

El posicionamiento más común entre la doctrina es situarse en un punto intermedio entre el vínculo cerrado entre nacionalidad y ciudadanía del liberalismo clásico y la vía “cosmopolita pura”. Por una parte hay cierto consenso en la necesidad de reforzar las instituciones internacionales para una mejor defensa de los Derechos

⁵⁷ NUSSBAUM, Martha: *Los límites del patriotismo*. Paidós. Barcelona, 2006.

⁵⁸ CORTINA ORTS, Adela: *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Alianza. Madrid, 1997.

Humanos, y por otra son mayoría quienes consideran que sigue siendo el Estado-nación el principal baluarte de la ciudadanía. En este sentido, David Held defiende la instauración de una “democracia cosmopolita”⁵⁹, donde por encima del Estado-nación debe existir una estructura supranacional que actúe como último garante en el reconocimiento y protección de los Derechos Humanos y asegure el tratamiento como verdaderos ciudadanos a todas las personas, independientemente de su nacionalidad y lugar de residencia.

En todo caso, vistas las distintas variables, la respuesta parece bastante más compleja que el mero “test de ciudadanía” tan de moda en algunos Estados. Que partiendo de la exigencia de unos exámenes de conocimientos socioculturales y de idioma, que quizás algunos nativos no pasarían, se constituyen en el requisito determinante, más allá de los tiempos de residencia, para la conquista de la ciudadanía y con ella, de los derechos políticos que la misma reconoce.

Conclusión

En definitiva, desde el punto de vista de la magnitud de la presencia de población extranjera en nuestro territorio y su evolución⁶⁰, teniendo en cuenta la dignidad y la igualdad de las personas ante la ley, desde la necesidad de una adecuada y plena integración social que ofrezca las mismas oportunidades y derechos, desde el principio de respeto a las minorías, desde las teorías que superan el concepto clásico de la ciudadanía, se debe avanzar en el marco del texto constitucional, cuyo contexto inicial mucho ha cambiado 45 años después, y reconocer los derechos políticos del art. 23 de la carta Magna a quienes acrediten una residencia estable y duradera en nuestro territorio. Por el contrario, alimentar el descarte del otro, el miedo y el odio, sólo nos traerá, como señala el Papa Francisco, el naufragio de nuestra civilización.

⁵⁹ HELD, David: *Democracy and the global order*. Stanford University Press. California, 1995.

⁶⁰ 24 millones de extranjeros necesita España hasta el año 2053 según dijo el 30.04.2024 el Gobernador del Banco de España, Pablo Hernández de Cos. <https://elpais.com/economia/2024-04-30/espana-necesitara-24-millones-de-inmigrantes-para-mantener-la-relacion-entre-trabajadores-y-pensionistas.html>

Martin Luther King, Jr.

I Have a Dream

delivered 28 August 1963, at the Lincoln Memorial, Washington D.C.



Somos conscientes que las modificaciones legislativas, normalmente provienen de la petición de los colectivos afectados y de la sociedad civil. Las mujeres o los trabajadores son un ejemplo de ello. También la ley de los Derechos Civiles de 1964 y la Ley del Derecho al Voto de 1965 de la población afroamericana en Estados Unidos se aprobaron por el presidente Lindon Jonhson tras la manifestación por la libertad en Washington del 28 de agosto de 1963 de Martin Luther King y las décadas de lucha de la población de color por sus derechos.

Hoy, la mayoría de los extranjeros ocupan trabajos primarios de los que depende su subsistencia y las de sus familias de origen, y parte de la sociedad civil está dividida sobre la base de los estereotipos y los bulos. Por lo que se necesita de un mayor empoderamiento de los extranjeros residentes para poder reivindicar el alcance de sus derechos y una mayor sensibilización de la sociedad española para avanzar en una ciudadanía inclusiva para todos. Como dijera el ingenioso hidalgo, “cambiar el mundo, amigo Sancho, no es locura ni utopía, sino justicia”. Muchas gracias por su amable atención.



RESEÑA BIOGRÁFICA

FRANCISCO DE ASIS GARCÍA-CALABRÉS COBO

Priego de Córdoba, 1965

Correo electrónico: fgcalabres@icacordoba.es

FORMACIÓN

- Doctor en Derecho por la Universidad de Córdoba.
- Licenciado en Derecho por la Universidad de Córdoba.
- Criminólogo por la Universidad Complutense de Madrid
- Además es Experto Universitario en Sociología Política por la Universidad de Córdoba y en Mediación por la Universidad de Alcalá de Henares.

ACTIVIDAD ACADÉMICA

- Profesor asociado de la Universidad de Córdoba, durante 7 años (de 2006 a 2012), impartiendo la asignatura de Derecho Internacional Privado
- En los últimos 11 años (desde 2013 a la fecha) Profesor asociado en la Universidad Loyola Andalucía, impartiendo las asignaturas de “Derecho, Política y Sociedad”, “Derecho Constitucional”, “Derecho de la Información” y “Ética Social y Profesional”.

- Ha participado como Director en 9 proyectos de investigación en instituciones públicas.
- Está acreditado como Profesor Contratado-Doctor por la Agencia Andaluza del Conocimiento desde 2011.
- Nombrado en noviembre de 2023 académico de la Real Academia de Córdoba, como correspondiente por Priego de Córdoba.

ACTIVIDAD PROFESIONAL

- Lleva más de 30 años de ejercicio libre de la abogacía, con despacho propio bajo la marca “CONRAZON. Soluciones Legales, Mediación y Convivencia” con un equipo multidisciplinar.
- Profesor asociado del Departamento de Humanidades y Filosofía, de la Universidad Loyola Andalucía.
- Es mediador educativo y coordinador de bienestar y convivencia en varios colegios.
- Es mediador laboral y árbitro de consumo por la Confederación de Empresarios de Córdoba, a cuya Junta Directiva pertenece desde hace 27 años.
- Ha fundado y asesorado 3 organizaciones empresariales, y lleva vinculado 27 años como Secretario General de la asociación ADMECO, de distribución multisectorial.

ACTIVIDAD SOCIAL. Desde un principio siempre ha compaginado la actividad profesional con la social. Destacan en su perfil los más de 30 años ininterrumpidos de defensa de los derechos y libertades de los más vulnerables, entre colectivos de todo tipo, y especialmente de las personas inmigradas. Fenómeno de la inmigración que aborda en todas sus facetas: desde la atención profesional a la persona inmigrada, la puesta en marcha de iniciativas sociales inclusivas, la organización de seminarios y encuentros, publicaciones especializadas, etc.

- 8 años presidente de Córdoba Acoge (desde 1996 a 2004) dedicada a la acogida e integración de personas migradas. Al frente de esta entidad, con 4 delegaciones y 6 pisos de acogida, la misma recibió en febrero del año 2001 el premio a la solidaridad de la Junta de Andalucía.

- 13 años responsable del Área jurídica de Córdoba Acoge, con miles de atenciones a personas inmigradas (desde 1996 a 2005).
- Fundador de la Casa del Inmigrante en Córdoba, en el año 2000, con la creación de las Áreas socio laboral, de integración de la mujer, de atención jurídica y educativa, de promoción e inclusión, de jóvenes y segunda generación.
- Defendió su tesis doctoral en Derecho de Extranjería en la Universidad de Córdoba en el año 2005, bajo el título “Las Autorizaciones de Trabajo por Cuenta Ajena para Extranjeros No Comunitarios en España”, que obtuvo la máxima calificación.
- Defensor de la Ciudadanía de la Provincia de Córdoba durante 6 años (de 2005 a 2011), institución dependiente de la Diputación de Córdoba, con 75 municipios conveniados, dedicada a la mediación de los ciudadanos frente a las Administraciones y a la promoción de los valores constitucionales y principios democráticos.
- Coordinador de las Defensorías Locales de Andalucía desde 2008 a 2011.
- Fundador en 1998 y Secretario de la ONG Vida y Supervivencia-VISUP (con proyectos de cooperación en África).
- Fundador y actualmente Presidente de la Asociación Andaluza Punto Medio, de Mediación.
- Delegado episcopal de migraciones en la diócesis de Córdoba con los obispos D. Javier Martínez y D. Juan José Asenjo.
- Director 5 años del centro residencial de acogida de menores inmigrantes (MENAS) “Despertares”.
- Fundador y miembro de la Comisión de Dcho. de Extranjería del Colegio de la Abogacía de Córdoba, impartiendo ponencias de formación en extranjería todos los años desde 1.999.
- Vocal del Foro Andaluz de las Migraciones, de la Junta de Andalucía (años 1999 a 2004).
- Ponente en materia de menores, inclusión social y derechos de los inmigrantes en curso de formación del Consejo General del Poder Judicial, Colegios de Abogados, y Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

- Formador en 5 cursos del Plan Formativo de la Agencia Andaluza del Voluntariado, año 2005.
- Vocal de la Comisiones de Formación y de Derechos Humanos (desde 2021 a la fecha) y de la Comisión de Mediación del Colegio de la Abogacía de Córdoba (desde 2020 a la fecha).
- Autor del Programa de Prevención Integral contra el Acoso Escolar-PIDAE, que implementa en varios centros educativos y tiene varios reconocimientos y premios nacionales, año 2018.
- Director de las Jornadas Pobreza y Exclusión Social, celebradas con motivo del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza en 2010, bajo el patrocinio de la Diputación de Córdoba.
- Coordinador del Curso “Inmigración y sociedad”, del Consejo Social de la Universidad de Córdoba, año 2001.
- Coordinador de las Jornadas “Inmigración, realidad o futuro” del Consejo Social de la Universidad de Córdoba, año 2002.
- Director del Seminario Defensores y Ciudadanía, de la Diputación de Córdoba, año 2005.
- Director del Curso “El Defensor del Pueblo y la Administración Local” patrocinado por la Diputación de Córdoba, año 2007.
- Director del Curso de la UCO “Mediación frente a Conflictos”, 2010.
- Vocal de la Comisión Organizadora y ponente en el I Foro Internacional de Diversidad e Interculturalidad organizado por el Ayuntamiento de Córdoba, en 2009.
- Asesor jurídico del Consejo Provincial de Participación Ciudadana (1998-2001), por contrato administrativo con la Diputación de Córdoba, asesorando técnicamente a más de mil asociaciones en la toda la provincia.
- Ha participado como ponente, en más de 50 congresos nacionales e internacionales en el ámbito de las migraciones, Defensorías y los Derechos Humanos.
- Finalmente en el ámbito de la religiosidad popular, resaltar la implicación durante décadas en el ámbito de las Cofradías cordobesas: fundó la Hdad. Vera Cruz de Córdoba en 1980 y fue miembro de las dos primeras juntas directivas; dirigió 11 años la Revista Córdoba Cofrade y varias ediciones anuales de Alto Guadal-

quivir. Ha sido pregonero y exaltador, Comisario de la Coronación de la Virgen Socorro en 2003, vocal la Agrupación de Cofradías y 15 años miembro de la Junta de Gobierno de la Hdad. del Rescatado de Córdoba.

PUBLICACIONES

Además de numerosos capítulos de libros y artículo doctrinales en revistas científicas acreditadas, Francisco García-Calabrés tiene 15 libros y monografías publicados, todos de ensayo y temas sociales.

En el ámbito de las migraciones destacan sus trabajos: “La extranjera. Estudio de la inmigración femenina en España” (Ed. Junta de Andalucía, 2004), “Régimen Laboral de los trabajadores extracomunitarios” (Ed. Junta de Andalucía, 2006), “Inmigrantes en España. Claves para comprender un fenómeno mundial” (Ed. Laberinto 2009) y “Mi vecino es negro: los retos de la diversidad” (Ed. Anfora Nova, 2023).

El resto de títulos que componen su obra son: “Latidos Cofrades” (Ed. Mic, 2001); “Miradas a la vida, el tiempo y el espacio” (Ed. Camino, 2003); “Pasaba por aquí” (Ed. Córdoba Libros, 2008); “Estrellas en la Noche” (Ed. Córdoba Libros, 2011). Y ha dirigido la publicación de los monográficos “Personas Mayores en la provincia de Córdoba” (Ed. Diputación de Córdoba, 2006); “Jóvenes: educación para la ciudadanía” (Ed. Córdoba Libros, 2008); “Convivencia en la Comunidad Educativa” (Ed. Diputación de Córdoba, 2008); “Prostitución en Córdoba” (Ed. Diputación de Córdoba, 2009); “Servicio doméstico y Ayuda a Domicilio” (Ed. Diputación de Córdoba, 2009); “Guía de Atención Urgente sobre Enfermedad Mental” (Ed. Diputación de Córdoba, 2009); “Pobreza y Exclusión Social en Córdoba” (Ed. Diputación de Córdoba, 2010).

Articulista de opinión en prensa, desde enero de 1999 a hoy, publica todas las semanas su columna en el Diario Córdoba, con más de 1.200 artículos publicados en estos 25 años.

