

## GLOBALIZACIÓN, NACIONALIDAD, EXTRANJERÍA Y CIUDADANIA EUROPEA<sup>1</sup>

Autor: HIPÓLITO-VICENTE GRANERO SÁNCHEZ.  
Abogado colegiado en el ICAV.

---

<sup>1</sup> El presente es una reelaboración del trabajo presentado en Abril del año 2.011, en el seno del “Master en Migraciones Internacionales y Extranjería“, organizado por el Consejo General de la Abogacía Española y reconocido por la Universidad Europea de Madrid. 1ª edición 2.010 - 2011.

## SUMARIO:

Título y autor.

Sumario.

A modo de justificación: necesidad de superación del excluyente concepto de nacionalidad y de potenciación de la ciudadanía europea como medio de integración.

Aclarando conceptos: nacionalidad y ciudadanía no son sinónimos, si bien ambas están bajo los efectos que origina la globalización que, en la extranjería y en el fenómeno migratorio, produce una mundialización de la migración caracterizada por la intención de permanencia en el país de destino.

Algunas reseñas normativas: internacionales y europeas. El caso de España.

En la Unión Europea: nacionalidad-Estados *versus* ciudadanía-Unión. De dónde venimos y hasta donde debemos llegar en materia de reconocimiento de derechos políticos a los extranjeros: ¿por qué no la ciudadanía de la Unión Europea para los extranjeros con autorización de residencia permanente?.

Conclusiones: ¿reforma del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea?.

A modo de colofón.

Notas y fuentes citadas y empleadas.

*“La realidad ha mostrado la incorrección de vincular de manera absoluta la inmigración con el mercado de trabajo, pensando que las personas que llegaron a nuestro país para trabajar se marcharían cuando la situación económica empeorase ... El reto ... ahora son las políticas de integración”* (Del Informe Anual a las Cortes Generales Año 2010, del Defensor del Pueblo de España, pág. 353).

*“Ciudadano: Persona que posee, en el estado donde se halla, derechos civiles y políticos, especialmente el derecho de sufragio”* (Gran Diccionario Enciclopédico Larousse).

*“El populus es una congregación de personas fundadas en un ius consensus, asociadas en y por la utilitatis communio”* (Cicerón en su *De re pública*).

## GLOBALIZACIÓN, NACIONALIDAD, EXTRANJERÍA Y CIUDADANÍA EUROPEA.

### 1.- A MODO DE JUSTIFICACIÓN: NECESIDAD DE SUPERACIÓN DEL EXCLUYENTE CONCEPTO DE NACIONALIDAD Y DE POTENCIACIÓN DE LA CIUDADANÍA EUROPEA COMO MEDIO DE INTEGRACIÓN.

Pudiera parecer que el intento de analizar en forma interrelacionada el fenómeno de la globalización -que viene siendo generada por la interdependencia mundial- con la nacionalidad -que trae causa de una situación de hecho (por nacer en un lugar -*ius soli*- o por ser descendiente de quienes ya son nacionales de un concreto Estado -*ius sanguini*-), que supone formar parte y pertenecer a un grupo sometido a la soberanía de un Estado, y que es un concepto jurídico que en su definición conlleva la exclusión: los nacionales (nosotros) frente a los extranjeros (los otros)-, con la extranjería -caracterizada por el elemento negativo y de exclusión de no ser nacional- y con la ciudadanía -entendida ésta como conjunto de derechos y deberes que corresponden a las personas por su integración, aleatoria o elegida, en una comunidad- está destinado al fracaso, máxime si el concepto integrador de la ciudadanía se pretende acotar con la adjetivación de  europea.

Sin embargo, con las líneas que siguen, por un lado, se pretende evidenciar que existe alternativa a la actual situación en la Unión Europea de reserva de los derechos políticos a los nacionales de cada uno de sus 27 Estados miembros con exclusión de los nacionales de terceros Estados, y que es posible desligar los conceptos de nacionalidad de cada uno de los Estados miembros de la Unión de la ciudadanía europea, y, por otro lado, que la atribución de la ciudadanía europea puede y debe reconocerse, además de a los nacionales de cada uno de los 27 Estados de la Unión, a los extranjeros que opten por formar parte en forma estable del país en el que hayan establecido su residencia.

Reconociendo que la actual relación en la Unión Europea entre la nacionalidad, la ciudadanía y la extranjería se presenta como dos líneas paralelas -que, por definición, transcurren juntas pero no llegan a encontrarse-, una de las cuales estaría formada por la nacionalidad y la ciudadanía, y la otra, por la extranjería, no por ello debe rechazarse la posibilidad de buscar alternativas superadoras y mutar aquellas líneas paralelas en un triángulo equilátero: en uno de cuyos ángulos se situaría la nacionalidad; en otro, la ciudadanía; y, en el tercero, la extranjería. Aunque en conjunto los tres ángulos forman el todo que constituye el triángulo equilátero, cada uno tiene su propia especificidad, sin que deban ser confundidos: siendo la nacionalidad y la extranjería producto del concepto soberanista y *westfaliano* del Estado, se defiende en las líneas que siguen que a la ciudadanía puede arribarse desde cualquiera de ellas, ya que ni la sola nacionalidad es bastante para alcanzar la plena ciudadanía -piénsese en el caso español que hasta la mayoría de edad no se tienen atribuidos los derechos políticos- ni la extranjería ha de ser obstáculo para alcanzar la ciudadanía -supuesto éste que, desde un concepto amplio de la noción de extranjero, es el que acontece con los nacionales de cada uno de los Estados de la Unión en los restantes 26 Estados miembros, a todos los cuales se reconoce la “*ciudadanía de la Unión*”-.

Y, cuanto se indica *supra*, condicionado a que, por consecuencia del proceso globalizador, los Estados tienen cada vez un menor control sobre sus propios procesos económicos y políticos.

En suma: se trata de poner de manifiesto que es posible la superación de la situación actual de Unión Europea de los nacionales de

los Estados miembros que la componen -a la que se ha arribado desde la Europa de los Estados, que fueron los sujetos que conformaron la inicial Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1.952 (con el objeto mediato de la puesta en común de las producciones de carbón y acero de Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, pero persiguiendo a largo plazo la constitución de una federación europea), y en 1.957 las Comunidades Europeas (la Comunidad Económica Europea en y la Comunidad Europea de la Energía Atómica)- y conformar la Unión Europea de los ciudadanos -incluyendo entre éstos no solo a los nacionales de los Estados miembros de la Unión en los términos previstos en el art. 20.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (1), sino también a todos los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro) (2)-.

**2.- ACLARANDO CONCEPTOS: NACIONALIDAD Y CIUDADANIA NO SON SINÓNIMOS, SI BIEN AMBAS ESTÁN BAJO LOS EFECTOS QUE ORIGINA LA GLOBALIZACIÓN, QUE, EN LA EXTRANJERÍA Y EN EL FENÓMENO MIGRATORIO, PRODUCE UNA MUNDIALIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN, CARACTERIZADA POR INTENCIÓN DE PERMANENCIA EN EL PAÍS DE DESTINO.**

Siendo lo cierto que no existe una definición clara y única de la globalización, en lo que sí existe coincidencia es que, desde un punto de vista económico, se trata de un fenómeno provocado por *“la progresiva extensión de las formas de relación y de organización social que desbordan los espacios tradicionales y que se expanden hasta absorber el mundo entero”* (3), y que está desembocando en la instauración prácticamente en todo el mundo de un mismo sistema, que si bien parece que sólo afecta al aspecto económico, su influencia se proyecta en los planos político y sociocultural y sin duda puede hablarse de que nos encontramos ante un nuevo orden mundial, caracterizado por la inmediatez de las relaciones y de las transacciones económicas, por la interdependencia entre las economías de los Estados y la posibilidad, merced a los avances técnicos, de acceso por todas las personas a la *misma* información en tiempo real desde cualquier punto del globo terráqueo.

Una de las consecuencias de la globalización es que se ha hecho prácticamente imposible que las economías se enmarquen dentro de los límites de los diferentes Estados, siendo otra que éstos han perdido la

capacidad para controlar sus propias economías, generándose la necesidad de constituir organizaciones supranacionales por encima de la propia soberanía de cada Estado.

También desde el aspecto sociopolítico puede ser considerada la globalización, ámbito que origina *“procesos mediante los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante acuerdos transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones y entramados varios”* (4).

El proceso globalizador ha traído consigo una cierta desterritorialización de la política y la pérdida de autonomía de la política, con una fuerte erosión de la soberanía estatal (5)

Tampoco de la nacionalidad puede ofrecerse un concepto indiscutido, ya que mientras que unos autores se fijan en la vertiente jurídica (6), otros ponen el acento en su contenido histórico (7). No obstante sí existe coincidencia en que no todo el nacionalismo son iguales ni responden a las mismas situaciones y contextos, y en que el nacionalismo resulta por definición egocéntrico: *“nuestro pueblo”* en contraposición a *“otros pueblos”*.

La nacionalidad tal y como es entendida en la actualidad surge en los siglos XVIII y XIX y *de facto* supone la afiliación formal de las personas a los Estados (8).

La disparidad de opiniones que pretenden describir la globalización y/o la nacionalidad tiene su correlativo en los intentos de concreción de la ciudadanía (9): mientras que algunos autores ponen el acento en que es *“el reconocimiento por parte del Estado a los individuos que lo integran del derecho al disfrute de las libertades fundamentales, en especial de los derechos civiles y políticos”* (10), otros, partiendo de la tripartición histórico-evolutiva propuesta por Marshall (11), y con los que quién redacta estas líneas se alinea, la configuran como *“el estatus de miembro pleno de la comunidad ligado a la titularidad de aquellas tres categorías de derechos: la ciudadanía civil, caracterizada por el*

*reconocimiento de los derechos de libertad y autonomía personal; la ciudadanía política, ligada a la extensión de los derechos de participación pública; y, finalmente, la ciudadanía social, asociada al ingreso de los derechos sociales en los ordenamientos jurídicos” (12).*

Y aunque pudiera parecer que la noción de extranjería presenta menos dificultades de definición, la existencia de distintos tipos de extranjeros *privilegiados* -nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, determinados nacionales de terceros Estados familiares de ciudadanos de la Unión Europea, nacionales de los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio económico Europeo, entre otros- hace que, salvo el rasgo negativo de tratarse de aquellos que no son nacionales, resulte casi imposible presentar características definitorias comunes.

En este punto de lo alegado hasta este momento en los párrafos anteriores puede surgir en quién lo esté leyendo la pregunta de qué motiva la necesidad de incluir a los extranjeros residentes en cada uno de los 27 los Estados de la Unión Europea entre sus ciudadanos, con plenitud de derechos, y la respuesta se insinúa ya en la cita que del Informe Anual 2010 a las Cortes Generales del Defensor del Pueblo se hace en el encabezamiento: “El reto ... ahora son las políticas de integración”.

Pero no cualquier integración, sino la integración intercultural, entendida ésta como la relación interactiva de personas, que comparten valores básicos de la comunidad y el sentimiento de pertenencia a una unidad sociopolítica moral o ideológica, con independencia de que cada grupo o incluso cada persona se identifique en forma particular (13). La sociedad integrada que se pretende desde la interculturalidad busca que se sientan a gusto tanto ‘los nacionales’ como ‘los recién llegados’. El objetivo no es la asimilación de estos últimos, sino el resultado que surja de un proceso bilateral de acomodación mutua regido por la igualdad de derechos (14).

Y a esta integración intercultural sólo podrá llegarse con el reconocimiento pleno de derechos de libertad y autonomía personal (ciudadanía civil), de los derechos de participación pública (ciudadanía cívica) y de los derechos sociales (ciudadanía social) tanto a los

nacionales de los Estados miembros de la Unión como a quiénes siendo nacionales de terceros Estados residan de forma permanente en el Estado de destino, y ello se puede conseguir superando el restrictivo concepto de la nacionalidad y aplicando el concepto englobador de la ciudadanía: serán ciudadanos los nacionales del Estado de que se trate y los extranjeros que residan en forma permanente en él (15).

Se trata de superar el actual *status* que en la Unión Europea se confiere a los inmigrantes con autorización de residencia permanente, similar a la que en Derecho Romano se reguló como *civitas sine suffragio* (16), y posibilitar el acceso al pleno derecho de ciudadanía, que los romanos denominaron *cives optimo iure* (17), para la observancia del principio de que en la toma de decisiones colectivas han de participar, directa o indirectamente, todos aquellos que se han de ver afectados por las mismas.

La situación actual en la Unión Europea de reservar el ejercicio de los derechos políticos a los nacionales comunitarios, unido a la circunstancia del volumen creciente de población procedente de terceros países que se asienta en forma definitiva en el territorio de la Unión, está provocando el aumento imparable de una población de “*disminuidos cívicos*”, desposeídos de la esperanza de que su voz sea oída a través de los cauces ordinarios de la participación democrática (18).

### 3.- ALGUNAS RESEÑAS NORMATIVAS: INTERNACIONALES Y EUROPEAS. EL CASO DE ESPAÑA.

#### INTERNACIONALES Y EUROPEAS.

En los Estados democráticos constituye elemento legitimador del ejercicio del poder el respeto a la dignidad de las personas, todas las cuales son titulares de los derechos fundamentales, entre los que se incluyen el derecho a una nacionalidad, el derecho a participar en el gobierno de su país y el derecho a acceder a las funciones públicas.

Mientras el derecho a tener una nacionalidad es un derecho



absoluto, al que no pueden ponerse limitaciones (19), el derecho a participar en el gobierno del país y a acceder a las funciones públicas puede ser objeto de restricciones para los extranjeros -si bien las restricciones no pueden suponer, ni *de ius* ni *de facto*, imposibilidad permanente de participación-.

Desde el ámbito universal -Declaración Universal de los Derechos Humanos (1.948)-, pasando por el regional -Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1.948), Convenio Europeo para la Protección de los DD.HH. y de las Libertades Fundamentales (1.950), Convención Americana sobre DD.HH. Pacto de San José (1.969)-, el internacional -Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1.966)-, y la Unión Europea -Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2.000)-, se han ido elaborando normas destinadas al reconocimiento de los derechos fundamentales, de las que específicamente se refieren al derecho a la nacionalidad y a la participación en el gobierno del país y al acceso a las funciones públicas las siguientes:

#### Declaración Universal de los Derechos Humanos (10.12.1948).

Su art. 1 concreta que los derechos que contiene lo son de “*todos los seres humanos*”.

Art. 15: 1.-Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

Art. 21: 1.- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

#### Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).

Art. XIX: Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponda y el de cambiarla, si así lo desea, por otra de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela.

Art. XX: Toda persona, legalmente capacitada, tiene derecho a tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Convenio Europeo para la Protección de los DD.HH. y de las Libertades Fundamentales (Roma, 04.11.1950).

Su art. 1 concreta que los derechos que contiene se reconocen por los Estados miembros (Altas Partes Contratantes) “*a toda persona dependiente de su jurisdicción*”.

Art. 16: Ninguna de las disposiciones de los artículos 10 -libertad de expresión-, 11 -libertad de reunión y de asociación- y 14 -prohibición de discriminación- podrá ser interpretada en el sentido de prohibir a las Altas Partes Contratantes imponer restricciones a la actividad política de los extranjeros

Art. 3 del protocolo nº 1 (Paris, 20.03.1952): Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16.12.1966).

Su art. 2.1 dispone que los derechos que se reconocen por los Estados Partes en el Pacto se garantizan a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción.

Art. 25: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en las elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las

funciones públicas de su país.

Convención Americana sobre DD.HH. Pacto de San José (7 al 12.11.1969).

Su art. 1.1 advierte que los Estados Partes de la Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella *“a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”*.

Art. 20.- 1.- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

Art. 23. Derechos Políticos. 1.- Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la libertad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2.- La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de ... nacionalidad.

Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Niza, 07.12.2000).

Art. 39: Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Art. 40: Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

En todos los textos normativos citados se reconoce el derecho de las personas a participar en el gobierno de su país, pero los Estados reservan el derecho de participación política a sus nacionales. Y, aunque en el ámbito europeo el art. 16 del Convenio Europeo para la Protección de los DD.HH. y de las Libertades Fundamentales permite la imposición de restricciones a la actividad política de los extranjeros, no hay que perder de vista que en su fecha de adopción en 1.950 había transcurrido sólo un lustro desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial (iniciada en 01.09.1939 y finalizada oficialmente en 02.09.1945, en la que se enfrentaron las denominadas potencias del eje -ALEMANIA, ITALIA y JAPÓN- a las llamadas potencias aliadas -FRANCIA, REINO UNIDO, EE.UU., UNIÓN SOVIÉTICA y, en menor medida, CHINA-) y que en su elaboración participaron Estados que hasta hacía poco estaban en frentes bélicos opuestos -ALEMANIA e ITALIA, en un bando; FRANCIA y REINO UNIDO, en el otro-, lo que justificaba la desconfianza y cautela que se desprende del art. 16. No obstante, en la actualidad, podría hacerse una interpretación amplia de los sujetos a los que se reconoce el derecho a la participación política en los arts. 21.1 de la D.U.DD.HH., XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 25 del P.I.DD.CC. Y PP., 23 del Pacto de San José y 39 y 40 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la U.E., y, dado que ninguno de los preceptos hace expresa referencia a la nacionalidad como requisito necesario para la atribución de tal derecho de participación política, interpretar que con la expresión “*gobierno de su país*” se está haciendo referencia a las personas que residan en dicho país, sin que necesariamente haya de tratarse de los nacionales del mismo.

### EL CASO DE ESPAÑA.

La Constitución Española de 1.978 fue redactada y aprobada cuando España era un país emisor de emigración y, en consecuencia, las Cortes Constituyentes, aún reconociendo el derecho de sufragio para los inmigrantes residentes con la exigencia del requisito de la reciprocidad, no abordaron la cuestión relativa a la posibilidad de la instalación permanente de extranjeros en territorio español, que es lo acontecido a partir de la década de los años 90 del pasado s. XX. (20).

Existe coincidencia en todos los estudiosos del fenómeno de la inmigración en que si una de las características de la normativa de extranjería en España viene siendo desde la primera norma del año 1.985, la que la reforma en el año 2.000 y las hasta este momento seis reformas de ésta (21), su indefinición y falta de políticas de inmigración (22), otra nota que la distingue viene constituida por el enfoque laboralizado de la inmigración, sin haber previsto que la mayoría de quiénes arriban como inmigrantes lo hacen con el deseo de radicarse definitivamente en España; falta de previsión que desde la ley de 1.985 se ha ido manteniendo en la LL.OO. 4/2000, 8/2000, 11/2003 y 14/2003 (sin que ni las reformas llevadas a cabo por la L.O. 10/2011 ni por el R.D.Ley 16/2012 afecten en forma alguna a la cuestión de la participación política de los extranjeros), y aunque la reforma operada por la L.O. 2/2009 ha introducido en la L.O. 4/2000 el art. 2.ter.2, en el que se incorpora como objetivo de la integración “*la participación ... política de las personas inmigrantes*”, no resulta posible desde la normativa española posibilitar tal participación política mientras se mantenga la rigidez de los requisitos del art. 13.2 de la Constitución y no sean reformados los requisitos exigidos en el precepto, y a pesar de la bienintencionada redacción del art. 6.1 de la L.O. 2/2009 -en el que ha desaparecido la mención a la reciprocidad-:

Art. 2.ter.2 L.O. 4/2000 (añadido por la L.O. 2/2009): Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato”.

Art. 13.2 C.E.: Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

Art. 6.1 L.O. 4/2000 (en la redacción dada por la L.O. 2/2009): Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho

de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley.

La conclusión a la que se arriba de lo indicado es que desde la vigente normativa interna de España no es posible reconocer a los nacionales de terceros Estados residentes el derecho a la participación política.

#### 4.- EN LA UNIÓN EUROPEA: NACIONALIDAD-ESTADOS *VERSUS* CIUDADANIA-UNIÓN. DE DONDE VENIMOS Y HASTA DONDE DEBEMOS LLEGAR EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO DE DERECHOS POLÍTICOS A LOS EXTRANJEROS: ¿POR QUÉ NO LA CIUDADANIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LOS EXTRANJEROS CON AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA PERMANENTE?

Las sociedades occidentales están estructuradas en Estados y son sus nacionales a los que reconoce los derechos de participación política.

La propia Unión Europea vincula la tenencia de la nacionalidad de uno de los Estados miembro como requisito para la ciudadanía de la Unión (1); es más, la Comisión ha venido a proponer la introducción para los residentes permanentes de la noción de ciudadanía cívica -parcial y progresivo reconocimiento de derechos políticos a los nacionales de terceros Estados residentes en un Estado de la Unión- como paso previo para la adquisición de la nacionalidad de uno de los Estados de la Unión (23)

No obstante, siendo lo cierto que con la adquisición de la nacionalidad de uno de los Estados miembro de la Unión por parte de los extranjeros se alcanzaría la plenitud de derechos, también lo es que ello comporta en la mayoría de los casos la pérdida de la nacionalidad del país de origen y que muchas personas desean mantener un vínculo con sus raíces, que consideran perdido si han de renunciar a su nacionalidad de origen (24).

La globalización y la facilidad de comunicación posibilitan que una persona a lo largo de su trayectoria vital y en un mismo momento pertenezca a varios niveles simultáneamente, sin que la adscripción a unos sea excluyente de la pertenencia a otros (25): en la misma forma que en el caso español se pertenece a una Comunidad Autónoma y al Estado Español y mayoritariamente existe consideración de pertenencia a ambos, debe posibilitarse que los extranjeros residentes mantengan su nacionalidad de origen y se sientan integrantes de la Unión Europea.

Por ello, se considera posible que desde la actual configuración del Estado soberano se produzca una adaptación a las nuevas formas de establecimiento y convivencia resultantes de la globalización y de las migraciones y que la atribución de los derechos de ciudadanía traiga causa, no sólo del vínculo de la nacionalidad, sino, también de la residencia (26).

Si aceptamos, como afirmó KEP AULESTIA, que *“lo que Europa integra sustancialmente es la coexistencia de las libertades y derechos particulares dentro de un marco compartido de derechos y libertades”* (27), y coincidimos con JUAN CARLOS VELASCO en que *“es un grave error pensar que el derecho al voto es un premio o gratificación a la integración ya lograda. (Pues) el derecho al voto es, más bien, un medio para alcanzarla”* (28), ninguna objeción puede plantearse a la oportunidad de reconocer la ciudadanía de la Unión a los extranjeros con autorización de residencia permanente, lo que, el Comité Económico y Social, ha afirmado que puede ser desarrollado por la normativa europea (29).

## 5.- CONCLUSIONES: ¿REFORMA DEL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA?.

I.- Los conceptos de nacionalidad y ciudadanía no son sinónimos, y mientras que la regulación de la primera corresponde en forma exclusiva a cada uno de los Estados de la Unión, los derechos dimanantes de la ciudadanía y su atribución a los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro pueden ser desarrollados por la normativa europea.

II.- La verdadera integración intercultural (acomodación) no se producirá hasta tanto no se reconozca el extranjero residente en forma conjunta la ciudadanía civil, la ciudadanía política y la ciudadanía social.

III.- El reconocimiento al extranjero residente de la ciudadanía civil, la ciudadanía política y la ciudadanía social puede lograrse, en la Unión Europea, incluyéndolos en el concepto de ciudadanos de la Unión.

IV.- La consideración de los extranjeros residentes como ciudadanos de la Unión puede ser desarrollada por la normativa europea, bien con arreglo al procedimiento legislativo ordinario al amparo del art. 79.2.b) del vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea bien intercalando después del ordinal 1 del art. 20 del T.F.U.E., pasando el 2 a ser el 3, un párrafo que dijera “*también accederán a la ciudadanía de la Unión todas las personas que tengan residencia legal en un país de la Unión Europea y así lo soliciten*” (30), o haciendo uso de la posibilidad prevista en el art. 15.1.*in fine* de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25.11.2002, relativa al Estatuto de los Nacionales de Terceros Países Residentes de Larga Duración -“*Asimismo, los Estados miembros podrán decidir que se otorgue igualdad de trato en ámbitos no considerados en el apartado 1*”-.

## 6.- A MODO DE COLOFÓN.

Que los derechos fundamentales asociados a la dignidad de las personas no constituyen un *numerus clausus* y que, al contrario, están en constante evolución, es casi un hecho notorio, lo que me permite, a modo de colofón, en línea con lo que preconiza JAVIER DE LUCAS, proponer la superación del muro de la exclusión del extranjero de la participación política con el surgimiento de un nuevo derecho humano: “*el de ser sujetos de la comunidad política, participar en la toma de decisiones y en la distribución de la riqueza, desde su diferencia y no pese a ella*” (31)



(1) Establece el art. 20.1 T.F.U.E. que “*Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostenta la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla*”.

(2) JORDI BORJA: Ciudadanía y globalización. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 22 (Febr. 2002). Caracas.

(3) VALLESPIN. El futuro de la Política. Madrid. Taurus. Pág. 31.

(4) BECK, U. ¿Qué es la globalización?. Barcelona. Paidós. 1.999. Pág. 29.

(5) FRANCISCO J. ANDRÉS SANTOS. Ciudadanía Europea y Ciudadanía cosmopolita: convergencias y divergencias. Universidad de Valladolid.

(6) ALVAREZ RODRIGUEZ, Aurelia., que expone que “*la nacionalidad se puede definir, desde la perspectiva legal, como el vínculo jurídico que une a la persona con el Estado*”. Unidad 2.04. La nacionalidad Española: concepto y vías de acceso. 5ª Edición del Curso Post Grado sobre Migraciones Internacionales y Extranjería.

(7) Un ejemplo reciente y de actualidad en España de empleo de la historia para justificar la existencia de una Nación es el constituido por el vigente Estatuto de Catalunya de 2.006, en el que se recogen hitos históricos como evidenciadores de la existencia de la nación catalana. En la obra Ciudadanía Multicultural, Barcelona, Paidós 1996, Pág. 26, de W. KYMLICKA se apoya en el criterio historicista e indica que la nación es “*una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio determinado y que comparte una lengua y una cultura diferenciados*”.

(8) Característica ésta puesta de manifiesto en la pág. 33 de la obra conjunta dirigida por JAVIER DE LUCAS MARTÍN Los derechos como elemento de integración de los inmigrantes. Fundación BBVA. ED. Junio 2008.

(9) En el constitucionalismo reciente se constata la confusión que respecto del concepto de ciudadanía existe. Así, en unos textos constitucionales, como el español de 1.978, se utiliza indistintamente y como sinónimos los vocablos de nacionalidad y ciudadanía; en otros, como la Constitución de México diferencian entre la nacionalidad y el ciudadanía.

(10) RUBIO CARRACERO y otros. Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos. Madrid. Editorial Trotta. Pág. 10.

(11) Thomas H. Marshall (1999)

(12) JAVIER DE LUCAS, Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes.

(13) Varias son las posibles reacciones de las sociedades receptoras de emigración frente al fenómeno, si bien puede afirmarse que abarcan desde el asimilacionismo a la interculturalidad, constituyendo una situación intermedia la multiculturalidad: mientras que el asimilacionismo postula que el inmigrante ha de incorporarse a la sociedad receptora, aceptando total y plenamente los valores, códigos de conducta y cultura del lugar de llegada, con pérdida de las claves y de las señas de identidad propias del inmigrante, el multiculturalismo hace referencia al complejo proceso de transformación profunda de las sociedades receptoras de emigración que se produce por la coexistencia de sistemas culturales de códigos de conducta no sólo diferentes, sino, de hecho, incompatibles (datos extraídos de la Unidad 1 del módulo introductorio del Master on Line en Migraciones Internacionales y Derecho de Extranjería, de la que es Autos JOSÉ MARTÍNEZ DE PISÓN), constituyendo la interculturalidad como la relación interactiva de personas, que comparten valores básicos de la comunidad y el sentimiento de pertenencia a una unidad sociopolítica moral o ideológica, con independencia de que cada grupo o incluso cada persona se identifique en forma particular (en línea con la tesis que sostiene el antropólogo Carlos Giménez, que aparece recogida en el Diccionario de Asilo, de CEAR-Euskadi, al glosar el concepto de “convivencia”).)

. Desde países como Gran Bretaña y Alemania se viene denunciando el fracaso del multiculturalismo y, a veces sin nombrarlo expresamente, la necesidad de que se potencie la interculturalidad. Así, según fue recogido en el periódico EL MUNDO, el pasado 06.02.2011, pág. 29, el *premier* británico DAVID CAMERON manifestó que “*bajo la doctrina del multiculturalismo, condenamos a diferentes culturas a vivir vidas separadas en la misma sociedad, cuando deberíamos fortalecer nuestros valores en un ejercicio de liberalismo activo y muscular para proporcionar una sociedad coherente a la que ellos quieran pertenecer*”; en la misma información periodística se hace referencia a que en Octubre pasado la canciller alemana Ángela Merkel afirmó que el multiculturalismo “*ha fracasado por completo*”.

(14) “Acomodación” en palabras de Trías Sagarra. También empleado por R.

ZAPATA BARRERO en Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España: Un análisis comparativo entre Andalucía, Catalunya, la Comunitat de Madrid y el Gobierno Central (ed. CIDOB/BELLATERRA, 2004), y en Multiculturalidad e inmigración (ed. SÍNTESIS, 2004).

(15) PABLO CERIANI CERNADAS. Los derechos humanos de los emigrantes y las contradicciones del principio de soberanía. Estrategias, oportunidades y desafíos para la sociedad civil. Lisboa, 21.04.2007, comparte este concepto de “ciudadanía”: *“puede ser razonable la negación del reconocimiento de derechos políticos de los inmigrantes, pero siempre y cuando se trate de una restricción temporal, es decir, que en algún momento puedan ejercer esos derechos al igual que cualquier otro habitante, entendiendo de esta manera a la ciudadanía en un sentido cívico y social, desprendida de la nacionalidad”*.

(16 y 17) La civitas sine suffragio suponía la equiparación de los nuevos súbditos del imperio romano que se incorporaban a él por consecuencia de la expansión de Roma sobre los pueblos itálicos a los ciudadanos antiguos en el ámbito del derecho privado y en lo referente a las cargas civiles, sin que se les reconocieran derechos políticos, en particular, los derechos de sufragio tanto activo como pasivo. Y cuando las comunidades que habitaban los territorios recién anexionados presentaban señales claras de su fidelidad y sus miembros se iban latinizando, podían acceder al pleno derecho de ciudadanía, alcanzando la situación de cives optimo iure (JUAN CARLOS VELASCO, en su estudio Civitas sine suffragio: sobre el derecho al voto de los extranjeros, Horsori Editorial. 2.010).

(18) ALFONSO DE JULIOS-CAMPUZANO. Universidad de Sevilla. La paradoja de la ciudadanía. Inmigración y derechos en un mundo globalizado.

(19) Convención para reducir los casos de apatridia, adaptada el 30.08.1961, que entró en vigor en 13.12.1975.

(20) Esta falta de previsión motivó la por hasta ahora única modificación de la Constitución, ya que la incorporación en 1.986 a la entonces C.E.E., que exigía el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales y al Parlamento Europeo de todos los ciudadanos europeos, provocó la reforma en 27.08.1992 del art. 13.2, para introducir en derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales. Las razones y alcance de la reforma aparecen explicitados en la (primera) Declaración del Tribunal Constitucional de 01.07.1992.

(21) La originaria L.O. 4/2000 ha sido modificada hasta la fecha por las LL.OO. 8/2000, 11/2003, 14/2003, 2/2009, y 10/2001, y por el R.D.Ley 16/2012.

(22) Sagarra Trías. Edición 2.004.

(23) Respuesta dada por el Sr. Vitorino en nombre de la Comisión en fecha 16.12.2003 a una pregunta escrita (E-3173/03) de Koenraad Dillen.

(24) Criterio expuesto por Cohn-Bendit y Schmit, citado por Alfonso de Julios-Campuzano, de la Universidad de Sevilla, en La paradoja de la ciudadanía. Inmigración y derechos en un mundo globalizado, que reivindican la admisión de la doble nacionalidad afirmando Alfonso de Julios-Campuzano que *“la adquisición de una nacionalidad nueva no tiene por qué significar una ruptura total con el pasado del individuo a quién se le concede, que se ve abocado a la negación traumática de sus orígenes y de su bagaje cultural”*, a lo que añade, y con lo que muestro total coincidencia, que *“la integración no puede significar mimetismo, la integración no se debe confundir con la renuncia”*.

(25) Lo que Carmen A. Santander García, de la Universidad de Valladolid, en La crisis de la ciudadanía en el mundo globalizado, califica como *“ciudadanía multinivel”*, *“concepto que implica que en vez de concebirse una única organización política fundamental por cada persona (en el sistema actual la arena política de la nación) se entendería que cada persona pertenece a diversas unidades políticas, como una comunidad local, una comunidad estatal, una mundial, y podría haber otras intermedias. La idea sería que ninguna de estas comunidades se favorecería en la jerarquía de valores sobre las otras, y el ciudadano se podría sentir cómodo en todas ellas”*.

(26) El profesor Remiro Brotons, en Unión Europea: ¿sólo cabezas rapadas frente a inmigrantes bravos?, opina que *“la adquisición de nacionalidad del país receptor puede proponerse, no imponerse, y aun sin ella el inmigrante extranjero legal no ha de ser discriminado por su condición y puede aspirar incluso no sólo a derechos civiles y sociales, sino también políticos”*

(27) Kepa Aulestia, en “El Correo”, de 07.01.2010.

(28) JUAN CARLOS VELASCO. Civitas sine suffragio.

(29) Con ocasión del Dictamen del Comité Económico y Social de fecha 17.10.2001, sobre la “Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración”, que dio lugar la

Directiva, el Comité rechazó la objeción de la Comisión sobre que no se disponía de base jurídica para incluir el tema del reconocimiento del derecho de voto en las elecciones municipales y europeas a los residente de larga duración: “3.2.1. *En la exposición de motivos de su documento la Comisión se refiere a la evolución política, reconociendo la importancia que el derecho de voto y el acceso a la nacionalidad tienen en la integración, pero dice que no se dispone de base jurídica para incluir ambos temas en la Directiva (Exposición de Motivos 5.5). En nuestra oposición, ambos asuntos deben tratarse de manera distinta, sin incluirlos en el mismo paquete. Mientras el acceso a la nacionalidad es, ciertamente, un asunto exclusivo de los Estados, el **derecho de voto en elecciones municipales y europeas puede ser desarrollado por la normativa europea**”.*

(30) Lo que ya viene siendo propuesto por diversos autores, del que puede destacarse Jordi Borja en Ciudadanía y Globalización, (Ciudadanía y Urbanismo, Alianza Editorial 2.002).

(31) Javier de Lucas: Tomar en serio el pluralismo.