

DE EXTRANJEROS A CIUDADANOS: INTEGRACIÓN, DERECHOS Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Maria Hylma Alcaraz Salgado



DE EXTRANJEROS A CIUDADANOS:

INTEGRACIÓN, DERECHOS Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Maria Hylma Alcaraz Salgado

COLEX 2025

Copyright © 2025

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

© Maria Hylma Alcaraz Salgado

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 979-13-7011-076-5
Depósito legal: C 605-2025

A mis hijos.

SUMARIO

Abreviaturas	11
Prólogo	13
Introducción	17

Capítulo 1

Las personas extranjeras en España y la conquista de la ciudadanía

1. Aproximación histórica al concepto de ciudadanía.....	21
1.1. La ciudadanía de los antiguos	21
1.2. La ciudadanía de los modernos	23
2. Fundamentos teóricos de la ciudadanía	26
2.1. El concepto premoderno de ciudadanía	26
2.2. Aportaciones modernas a la definición de ciudadanía.....	30
2.3. Las concepciones contemporáneas de la ciudadanía	36
2.4. La extensión de los derechos ciudadanos.....	48
3. Los espacios multiculturales y los nuevos criterios de pertenencia.....	49
3.1. Los espacios multiculturales	49
3.2. Los nuevos criterios de pertenencia y el debate sobre los derechos. . .	52
4. La integración y pertenencia de la persona extranjera en la sociedad española.	55

Capítulo 2

España como país de acogida de los flujos migratorios internacionales

1. El fenómeno migratorio	61
1.1. Breve caracterización del fenómeno migratorio a partir de sus causas ..	61
1.2. Breve caracterización del fenómeno migratorio a partir de sus efectos ..	65
2. España: de país de emigración a país de inmigración	70
2.1. Primer ciclo migratorio	72
2.2. Segundo ciclo migratorio	73
2.3. Tercer ciclo migratorio	76
3. Las políticas para la gestión de la migración	79
3.1. Las políticas europeas para la gestión de la migración.....	79

3.2. Las políticas españolas para la gestión de la migración.	84
4. La integración de las personas migrantes en España.	90
4.1. Las políticas españolas de integración	90
4.2. La interculturalidad como modelo español de integración.	95

Capítulo 3

Los derechos fundamentales de las personas extranjeras en el ordenamiento jurídico español

1. Hacia un concepto funcional de derechos fundamentales de las personas migrantes y extranjeras	101
1.1. El problema de la universalidad	101
1.2. El problema de la subjetividad	103
2. Las clasificaciones de los derechos fundamentales de las personas extran- jeras	105
2.1. La clasificación teórico-filosófica de Luigi Ferrajoli.	106
2.2. La clasificación tripartita de los derechos fundamentales de las per- sonas extranjeras	113
3. ¿Migrantes o extranjeros?	116
3.1. Los derechos humanos de las personas migrantes.	116
3.2. Los derechos de las personas extranjeras en España.	119
4. La Constitución Española y los derechos fundamentales de las personas extranjeras	121
4.1. Los derechos de las personas extranjeras y la dignidad humana.	121
4.2. Los derechos políticos de las personas extranjeras en España	125
5. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de derechos fun- damentales de las personas extranjeras	131
5.1. La inicial jurisprudencia restrictiva	131
5.2. La primera ampliación	132
5.3. La segunda ampliación	134
5.4. La exigencia de proporcionalidad	137
6. La evolución de la legislación de extranjería	139
6.1. El punto de partida	139
6.2. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y sus modifica- ciones posteriores.	143
7. Los nacionales de terceros Estados en España: derechos reconocidos y límites establecidos	152
7.1. Derechos que pertenecen a los extranjeros en igualdad con los na- cionales	153
7.2. Derechos cívicos o de ciudadanía	154
Conclusiones	161
Referencias bibliográficas	165

ABREVIATURAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BOCD	Boletín Oficial del Congreso de los Diputados
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Comunidad Europea
CE	Constitución Española
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CESE	Consejo Económico y Social España
CEDAW	Convenio para la Eliminación de Todas las Forma de Discriminación contra las Mujeres
CICDR	Comisión para la Igualdad y contra la Discriminación Racial
CIDOB	Barcelona Centre for International Affairs
CiU	Convergència i Unió
CNAI	Centros Nacionales de Apoyo al Inmigrante
COCAI	Consejo Consultivo para Asuntos de Inmigración
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público
EPA	Encuesta de Población Activa
EUROSTAT	Oficina Europea de Estadística
FISI	Foro para la Integración Social de los Inmigrantes
FRONTEX	Agencia Europea de Fronteras Exteriores
INE	Instituto Nacional de Estadística
IU – IC	Izquierda Unida – Iniciativa per Catalunya
JAI	Consejo de Justicia y Asuntos de Interior
LO	Ley Orgánica
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General

MIPEX	Migrant Integration Policy Index
OBEXE	Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPI	Observatorio Permanente de la Inmigración
PBC	Principios Básicos Comunes
PECI	Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración
PCN	Puntos de Contacto Nacionales
PNAIN	Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RD	Real Decreto
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TCEE	Tratado de la Comunidad Económica Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TREBP	Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

PRÓLOGO

Estas líneas, que prologan un trabajo de investigación con el que Hylma Alcaraz Salgado culmina un periplo académico ciertamente sinuoso, deberían haber sido escritas por la persona a quien correspondió el mérito de haber descubierto, hace algunos años ya, la valía intelectual de la autora. Sin embargo, la profesora Almudena Bergareche Gros, maestra admirada y amiga muy querida, nos dejó prematuramente en 2020 tras una larga lucha contra la enfermedad. Desde luego, cumplo sin reparos ese papel que colegas más sabios que yo han caracterizado como «de sustituto», pero lo hago lamentando sinceramente que no haya podido ser Almudena quien redondee un libro que para ella hubiera sido un motivo de profundas satisfacción y alegría. Créanme cuando les digo que su fallecimiento dejó un doloroso vacío en quienes, como Hylma o como yo mismo, aprendimos de y estudiamos junto a ella.

La obra que tienen antes sus ojos aborda una cuestión fundamental —¿Cuál es efectivamente y cuál debería ser el *status* constitucional de las personas extranjeras en la España del globalizado siglo XXI?— de la teoría constitucional. La lectora o lector versado sabe que esta última —la teoría constitucional— se mueve, a diferencia de las aproximaciones estrictamente filosóficas, dentro de los límites de un orden jurídico concreto y toma sus datos, como ha explicado Jürgen Habermas, «del derecho vigente, de las leyes y precedentes, [...] de los contextos políticos de la actividad legislativa, de las fuentes históricas del derecho, etc.»¹; con estos elementos y las opiniones del conjunto de especialistas en la materia, «reconstruye»² la práctica jurídica correspondiente. Aunque no es posible separarla terminantemente de la dogmática, la teoría constitucional se caracteriza por un mayor grado de abstracción y por la utilización de un mayor número de recursos que aquella. Uno y otro rasgo se perciben con particular claridad en los capítulos primero («La conquista de la ciudadanía por parte de las personas extranjeras») y segundo («España como país de acogida de los flujos migratorios internacionales») de este libro.

1. HABERMAS, J., *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, 2.ª ed., Trotta, Madrid 2000, p. 265.

2. MÖLLER, K., *The Global Model of Constitutional Rights*, OUP, Oxford 2012, p. 20.

En la medida en que hace «de puente entre la teoría y la práctica», la dogmática jurídica se sitúa en un nivel de análisis diferente. Con ella se busca ofrecer un cuadro sistemático y coherente de las categorías y conceptos de la disciplina, pero también «guiar y dirigir su objeto»³. Este punto de vista informa, sin desplazar por completo a la antedicha perspectiva teórica, el capítulo tercero («Los derechos fundamentales de las personas extranjeras en el ordenamiento jurídico español») de este libro.

Consideraciones metodológicas aparte, a la obra aquí prologada subyace una percepción muy difundida desde la publicación de uno de los últimos libros de Stefano Rodotà, a saber, aquella según la cual «la persona no puede ser separada de sus derechos»⁴. Esta prohibición desactiva, como tenazmente defiende Hylma Alcaraz a lo largo de las páginas que siguen, las concepciones para las que la ciudadanía sirve como «proyección y custodia de una identidad opositora, feroz, excluyente, que separa más que une». A resultas de este enfoque, la noción «ciudadanía» cambia felizmente de naturaleza y «se presenta como conjunto de derechos que constituyen el patrimonio de cada persona, [...] ofreciendo a la igualdad una nueva y más rica dimensión, que acerca y no separa»⁵. Semejante punto de partida explica que tanto el título como la estructura de este trabajo pongan en conexión el proceso de integración de las personas extranjeras, los derechos fundamentales que se les reconocen en nuestro país y la problemática que presenta su acceso a la ciudadanía española. En otras palabras, la premisa referida revela por qué en este libro se vinculan de una manera poco frecuente la abstracción de los derechos y la concreción de las necesidades de unas personas, las migrantes, sobre las que el foco de la atención pública no cesa últimamente de arrojar su luz. Podría decirse, por todo ello, que esta obra pretende contribuir de algún modo al nacimiento de ese «nuevo constitucionalismo que lleva al primer plano la materialidad de las situaciones y de las necesidades, que localiza nuevas formas de relación entre las personas y que las proyecta hacia una escala diferente a aquellas que hemos conocido hasta ahora»⁶. La dificultad de esta empresa, que puede legítimamente entenderse como el legado dejado por Hannah Arendt en su celeberrimo *Los orígenes del totalitarismo*, no debería ser confundida con su intrínseca imposibilidad.

El enfoque descrito no es, en el caso de Hylma Alcaraz, el solo producto de la investigación jurídica y de prolongadas reflexiones sobre el *status* constitucional de las personas migrantes, sino que representa el sedimento de una

3. Las expresiones entrecomilladas proceden de BARNES, J., «Presentación: la gramática del Derecho Administrativo», en SCHMIDT-ASSMANN, E., *La dogmática del Derecho administrativo*, Global Law Press, Sevilla 2021, p. XXVI.

4. RODOTÀ, S., *El derecho a tener derechos*, Trotta, Madrid 2014, p. 12.

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*, p. 14.

rica trayectoria vital y formativa que comenzó en Brasil, en las universidades de Ribeirão Preto (UNAERP) y Estadual Paulista (UNESP), y prosiguió posteriormente por España, en la *Universitat de Barcelona* primero y, finalmente, en la *Universidade de Vigo* (UVigo). Desde la culminación de su doctorado y su incorporación al área de Derecho Constitucional de la última institución mencionada, Hylma Alcaraz se ha convertido para los restantes miembros de la misma en un permanente apoyo y en una inagotable fuente de estímulo intelectual. De ese dilatado recorrido biográfico y universitario proceden los conocimientos de la autora en cuestiones de teoría política y de historia de las ideas, así como la fundada crítica de algunas teorías sociológicas que se lleva a cabo en diversos pasajes de este libro.

Como es comprensible nada adelantaré a este respecto porque, además de un atrevimiento redundante, sería muy difícil reflejar fielmente en este prólogo una línea argumental —la de la autora— de tanta complejidad como solvencia. Sólo querría destacar, ya para concluir, que Hylma Alcaraz ha demostrado valentía al abordar un asunto de decisiva importancia tanto en la teoría constitucional como en la esfera pública española y europea, pero también una gran capacidad intelectual, pues lo ha analizado y expuesto con la indudable solvencia de quien ha dedicado muchas horas a escribir y discutir los contenidos de un libro admirable. La lectora o lector verá que no exagero en cuanto se sumerja en las páginas que siguen y compruebe por sí mismo que el esfuerzo de Hylma Alcaraz no ha sido en vano. Lo único que lamento es que mi alegría al prologar este libro no haya podido ser la de quien debería haber firmado estas reflexiones de profunda admiración hacia su autora.

Pablo Riquelme Vázquez

Vigo

21 de marzo del año 2025

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, los flujos migratorios internacionales han experimentado un crecimiento constante, configurando un fenómeno de gran relevancia social, política y económica. España, en particular, ha sido un destino cada vez más elegido por personas migrantes, atraídas por una combinación de factores que han favorecido su inserción en el país. Entre estos factores, destacan el proceso de democratización iniciado en la transición política, que consolidó un marco jurídico más estable y garantista; y la entrada de España en las Comunidades Europeas, que impulsó el desarrollo económico, fomentó la inversión extranjera y aumentó la demanda de mano de obra, así como la modernización de infraestructuras y el crecimiento de sectores como el turismo, la construcción y los servicios. Estos elementos han convertido a España en un polo de atracción migratoria, configurando una realidad social que plantea importantes desafíos en términos de integración y acceso a derechos.

El fenómeno migratorio es un hecho social que adquiere significado a través de una valoración normativa que se plasma en el ordenamiento jurídico. En este sentido, el estudio de esta relación (hecho social, valor y norma) resulta fundamental dentro de las ciencias sociales y jurídicas, ya que permite analizar las condiciones en las que los migrantes acceden a sus derechos y cómo este acceso influye en su proceso de integración en la sociedad española.

Desde las ciencias sociales, múltiples investigaciones han analizado el fenómeno migratorio con el propósito de comprender su complejidad y la diversidad de factores que lo impulsan. En particular, los estudios sociológicos han desempeñado un papel fundamental en la explicación de las dinámicas migratorias, abordando tanto las causas estructurales como los condicionantes individuales que motivan el desplazamiento de personas. Estas investigaciones han identificado una amplia variedad de factores que inciden en los movimientos migratorios, desde causas económicas, como la búsqueda de mejores oportunidades laborales, hasta factores políticos, sociales y ambientales, incluyendo conflictos armados, crisis económicas, cambios en las políticas migratorias y el impacto del cambio climático. Asimismo, la sociología ha puesto de relieve la importancia de los vínculos transnacionales, las redes migratorias y las estrategias de adaptación de los migrantes

en las sociedades de acogida, elementos que resultan determinantes en su proceso de integración.

A pesar de que estos estudios han sido fundamentales para analizar el fenómeno migratorio en sus múltiples dimensiones, no han logrado consolidar una base teórica unificada que establezca un equilibrio epistemológico. A pesar del volumen de investigaciones realizadas hasta la fecha, la naturaleza multifacética y dinámica de la migración ha dificultado la construcción de un marco teórico generalizado. No obstante, estos análisis han resultado de gran utilidad para el desarrollo de políticas migratorias, proporcionando conocimientos y evidencia que permiten diseñar estrategias más ajustadas a la realidad de los migrantes y sus procesos de integración.

El fenómeno migratorio es un proceso complejo que requiere un enfoque interdisciplinario para su adecuada comprensión. Desde la sociología, las migraciones han sido analizadas en términos de sus causas, dinámicas y consecuencias en las sociedades de origen y destino, lo que permite entender los factores que impulsan los desplazamientos y los desafíos que enfrentan las personas migrantes en su integración. El análisis anterior sería sin embargo incompleto sin considerar la dimensión jurídica, pues los marcos normativos son determinantes en la configuración del estatus de las personas migrantes y en su acceso a derechos.

Si bien las investigaciones sociológicas han contribuido a explicar las dinámicas migratorias y sus múltiples factores, los estudios jurídicos se han centrado principalmente en el reconocimiento y la regulación de los derechos de las personas extranjeras. Las migraciones generan interacciones entre los Estados emisores y receptores, que deben gestionar los flujos migratorios desde marcos normativos nacionales e internacionales. En el ámbito global, la principal preocupación ha sido la garantía de los derechos humanos de las personas migrantes, promovida a través de tratados y convenciones internacionales que establecen estándares mínimos de protección. Sin embargo, una vez que el migrante ingresa en el territorio de un Estado, es la legislación interna la que define su estatus jurídico, regulando su entrada, permanencia y acceso a derechos.

En este contexto, los estudios jurídicos han abordado el tema desde diversas perspectivas, pero no han desarrollado una diferenciación clara entre los derechos de las personas migrantes y los derechos de las personas extranjeras. Este trabajo propone una distinción fundamental: mientras que los derechos de las personas migrantes están vinculados a la movilidad y a la protección de sus derechos fundamentales en contextos transnacionales, los derechos de las personas extranjeras están determinados por el ordenamiento jurídico del país de acogida, que establece los criterios de regularización y las condiciones para su integración. Esta diferenciación permite analizar con mayor precisión cómo la normativa incide en los procesos de inclusión de la población extranjera y en qué medida las políticas nacionales responden a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

Este ensayo monográfico tiene como eje central la vinculación entre la adquisición de derechos de las personas extranjeras y su integración en la sociedad española. Como resultado de la observación empírica, se constata que el problema principal al que se enfrenta la población extranjera es la superación de las distintas etapas de adaptación en la sociedad de destino que conducen a la integración social. La adquisición gradual de derechos constituye una vía institucional que permite construir puentes para la convivencia de las personas extranjeras con la población autóctona de la sociedad de acogida. En este sentido, la legislación española de extranjería, cuya meta es la integración social de las personas foráneas, es un instrumento crucial.

Ahora bien, ¿el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas extranjeras es suficiente para su plena integración en la sociedad española?

La hipótesis central de este estudio es que el reconocimiento de derechos fundamentales a las personas extranjeras en España no es absoluto. A través del análisis de dos clasificaciones de los derechos fundamentales —una de carácter teórico-filosófico y otra establecida por el Tribunal Constitucional— se demuestra que los extranjeros no son titulares ni pueden ejercer la totalidad de estos derechos. En ambas clasificaciones, los derechos políticos quedan reservados exclusivamente a los nacionales, a pesar de que la Constitución española reconoce a los extranjeros el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, condicionado a la existencia de tratados internacionales, a la legislación interna y al principio de reciprocidad. Esta exclusión de los derechos políticos impide la consolidación de una plena integración, ya que sin acceso a estos derechos, la población extranjera no alcanza la condición de ciudadanía plena. En consecuencia, la integración de las personas extranjeras no solo depende del reconocimiento formal de ciertos derechos fundamentales, sino también de su ejercicio efectivo en igualdad de condiciones con la población autóctona.

El presente estudio adopta una metodología cualitativa basada en el análisis documental y normativo. Se examinan el marco jurídico aplicable, la legislación española en materia de extranjería y los instrumentos internacionales que establecen estándares de protección de los derechos de las personas migrantes. Además, se analizan la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina relevante en la materia, permitiendo evaluar el alcance y las limitaciones del reconocimiento de derechos fundamentales a la población extranjera en España. Esta metodología permite comprender el fenómeno migratorio desde su dimensión normativa, identificando los obstáculos jurídicos que dificultan la plena integración social de las personas migrantes y su acceso a la ciudadanía.

El presente estudio se organiza en tres capítulos, en los cuales se analiza la relación entre ciudadanía, migración y derechos fundamentales de las personas extranjeras en España.

El Capítulo 1 establece el marco teórico del estudio a través de una aproximación histórica y conceptual de la ciudadanía. Se examina su evolución desde la Antigüedad hasta las concepciones contemporáneas, analizando las principales aportaciones filosóficas y políticas. Para ello, se diferencian los modelos clásicos de ciudadanía, distinguiendo entre la ciudadanía de los antiguos y los modernos. Posteriormente, se presentan las concepciones premodernas, con énfasis en el pensamiento de Aristóteles, la ciudadanía en Roma y su rasgo característico durante la Edad Media, así como las aportaciones modernas, abordando el contractualismo, la visión de Kant y la relación entre ciudadanía y Estado. A continuación, se analizan algunas perspectivas contemporáneas, incluyendo la ciudadanía del bienestar de T. H. Marshall, la ciudadanía fragmentada de Luigi Ferrajoli y la ciudadanía diferenciada de Will Kymlicka. Finalmente, se aborda la cuestión de los nuevos espacios multiculturales y los criterios de pertenencia en sociedades plurales, estableciendo un puente entre la teoría de la ciudadanía y la integración de las personas migrantes.

El Capítulo 2 contextualiza el fenómeno migratorio, describiendo la transformación de España de país de emigración a país de inmigración y analizando las políticas adoptadas para gestionar los flujos migratorios. En primer lugar, se examinan las causas y efectos de la migración, proporcionando una base para comprender los factores que impulsan los movimientos migratorios. A continuación, se describen los tres ciclos migratorios que ha experimentado España, evaluando su impacto en la sociedad y en el mercado laboral. También profundiza en las políticas migratorias, tanto a nivel europeo como español, abordando los mecanismos de control, regulación e integración de los migrantes. Por último, se analiza el modelo español de integración, destacando la interculturalidad como enfoque clave para la convivencia y la participación de las personas migrantes en la sociedad de acogida.

El Capítulo 3 examina el régimen jurídico de los derechos fundamentales de las personas extranjeras en España, estableciendo las bases normativas que regulan su acceso a derechos y ciudadanía. En primer lugar, se presentan dos clasificaciones de los derechos fundamentales, una de corte teórico-filosófico propuesta por Luigi Ferrajoli y la clasificación tripartita desarrollada por el Tribunal Constitucional. Se hace una distinción entre los derechos de las personas migrantes y los derechos específicos de las personas extranjeras en España, analizando su reconocimiento legal y sus limitaciones. A continuación, se examinan las disposiciones constitucionales que regulan los derechos de las personas extranjeras, con especial énfasis en los derechos políticos. También se analiza la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Finalmente, se examina la evolución de la legislación de extranjería, evaluando su impacto en la integración y en el acceso a derechos de las personas extranjeras.

CAPÍTULO 1

LAS PERSONAS EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y LA CONQUISTA DE LA CIUDADANÍA

1. Aproximación histórica al concepto de ciudadanía

1.1. La ciudadanía de los antiguos

El espacio es la referencia física en la que se encuentran las personas. Las acciones humanas están sujetas a las tres dimensiones espaciales, las cuales se complementan con una cuarta dimensión: el tiempo, que sirve como referencia para el movimiento en el espacio. Esta relación espaciotemporal establece las condiciones necesarias para el desarrollo de los conceptos y, al mismo tiempo, constituye una premisa fundamental para comprender tanto las modificaciones conceptuales a lo largo de la historia como la necesidad de revisar los conceptos establecidos.

El concepto de ciudadano suele hacer referencia a la participación política de los individuos en la toma de decisiones dentro del grupo al que pertenecen. No obstante, los atributos del ciudadano, las funciones que se le asignan y los objetivos que persigue experimentan cambios significativos en función de la organización social, el desarrollo económico y la distribución del poder.

La posibilidad de equiparar al extranjero con el ciudadano solo puede justificarse y, en consecuencia, ser comprendida a partir de los cambios espaciotemporales.

La incorporación de un nuevo concepto de ciudadano conlleva transformaciones en los sistemas constituidos. Es decir, en el momento en que la ciudadanía se mundializa, el espacio de actuación se amplía, y esta expansión exige una nueva organización sociopolítica y económica, que a su vez debe redimensionar el espacio a través de las instituciones existentes. De este modo, surge la necesidad de una nueva orientación normativa, como reflejo de este redi-

mensionamiento. Así, las orientaciones constitucionales, los acuerdos internacionales y las leyes reflejan estos cambios y, al momento de su aplicación, deben ser interpretados teniendo en cuenta la evolución de los conceptos.

La ciudadanía es el atributo político de un individuo dentro de una comunidad. A los ciudadanos se les reconocen todos los derechos fundamentales, incluidos los derechos políticos. Estos últimos constituyen un conjunto de facultades que permiten al individuo participar plenamente en las decisiones fundamentales de la sociedad en la que está inserto. El hecho de participar en la toma de decisiones implica la plena integración del individuo y pone de manifiesto su pertenencia al grupo.

La idea de ciudadano como miembro activo de la sociedad no es nueva. Sin embargo, la manera en que se concreta la participación política varía en función del tiempo y el espacio. Estas dimensiones condicionan la formación del concepto de ciudadano y resultan determinantes a la hora de desarrollar una base teórica que fundamente la actividad política del individuo como miembro del grupo.

Históricamente, la noción de ciudadano se origina en el pensamiento grecorromano, se desarrolla dentro de las doctrinas neoplatónicas y escolásticas, se transforma con el humanismo moderno y experimenta una revisión crítica en la posmodernidad. En cada etapa histórica, las modificaciones conceptuales reflejan el desarrollo político del individuo dentro de las sociedades. Es decir, la dimensión espacial resulta determinante para definir qué es el ciudadano y establecer sus atributos esenciales. Paralelamente, el tiempo interactúa con el espacio, transformando las nociones construidas en función de los cambios en las conductas y circunstancias.

El análisis histórico muestra que el ciudadano de la *polis* era un miembro distinguido de una sociedad políticamente organizada, mientras que el ciudadano de la Edad Media era concebido de una forma contemplativa. En la modernidad, el ciudadano idealizado es una síntesis de ambas concepciones previas. En la posmodernidad, en cambio, el ciudadano se convierte en parte de la cadena macroeconómica, con la misión de conciliar sus intereses personales con las necesidades colectivas.

El espacio posmoderno, condicionado por el movimiento del capital, impone una nueva caracterización del ciudadano, pues ya no puede ser entendido como en épocas anteriores, dado que las condiciones de tiempo y espacio han experimentado importantes transformaciones. El ciudadano ya no es únicamente un individuo vinculado a una comunidad, sino un sujeto globalizado, cuyos atributos le permiten una participación política más allá de los límites impuestos por las fronteras territoriales. Este fenómeno, que se conoce hoy como transfronterización o globalización de la ciudadanía, es resultado tanto de la relativización de la soberanía de los Estados contemporáneos como del proceso de globalización económica (FARIÑAS DULCE, 2002, pp. 178-179).

1.2. La ciudadanía de los modernos

La concepción de soberanía ilimitada, característica del Estado-nación, ha sido relativizada con la creación de asociaciones de Estados en el siglo XX. Los acuerdos internacionales establecidos para el desarrollo económico de determinadas regiones han dado lugar a nuevos espacios en el mundo, las regiones globales, donde los intercambios han trascendido la simple negociación de mercancías.

Estos espacios transfronterizos fueron diseñados para optimizar la cadena productiva, ampliar mercados y generar nuevas vías de circulación de la riqueza. Sin embargo, surgió la necesidad de ordenar este nuevo espacio. ¿Quién estaba autorizado a hacerlo, si los principales actores de este escenario eran naciones independientes?

Ante la ausencia de un superestado, fueron los propios Estados soberanos quienes tuvieron que autolimitarse para alcanzar sus objetivos. Esta reconfiguración del espacio internacional llevó al replanteamiento del concepto tradicional de soberanía. La transferencia de poder soberano de los Estados hacia instancias globales ha permitido configurar un modelo distinto de sociedad, en el cual también ha surgido una nueva noción de ciudadanía.

Las transformaciones derivadas de la globalización han generado circunstancias excepcionales que han debilitado los conceptos tradicionales y han exigido la construcción de nuevas concepciones. Las críticas posmodernas a los conceptos tradicionales, fundamentadas en las modificaciones del espacio y el tiempo, han atribuido al ciudadano actual nuevas características, ampliando así su espacio de actuación. El ciudadano, tradicionalmente concebido como un individuo vinculado social y políticamente a un territorio específico, pasa ahora a ser entendido como miembro de una sociedad sin fronteras.

El concepto clásico de ciudadanía se define a partir de ciertos atributos esenciales, cuya identificación ha sido el resultado de un proceso intelectual iniciado en Grecia, consolidado en la Ilustración y en constante evolución hasta la actualidad, en respuesta a los cambios sociales, políticos y jurídicos. A lo largo de la historia, la ciudadanía ha sido comprendida como la relación entre el individuo y el Estado, una noción que ha sido reinterpretada en función de los distintos contextos históricos⁷.

7. La ciudadanía, desde el punto de vista histórico, «no es una condición ontológica ni estática, más bien se construye a través de un proceso de inclusión progresiva y de la adquisición de poder por la sociedad, lo cual se relaciona con la existencia de luchas y movimientos sociales que demandan al Estado el mantenimiento y la posible ampliación de los derechos ciudadanos. Por otra parte, la dimensión histórica permite ubicar el surgimiento de la ciudadanía asociado al advenimiento de la modernidad y la hace depender de los valores universalistas e igualitarios que presidieron normativamente la modernización» (BACA OLAMENDI, *et al*, 2000, p. 51).

El concepto de ciudadanía no es uniforme. Aunque en el lenguaje tradicional de las ciencias sociales el término hace referencia a la pertenencia plena y responsable de una persona a un Estado, su significado ha variado con el tiempo en función de los cambios derivados de la evolución de las comunidades (BOGNADOR, 1987, p. 120).

En términos generales, la ciudadanía está relacionada con la participación política, los derechos sociales, la legitimidad de los órdenes políticos y la estructura del Estado dentro de una sociedad (BACA OLAMENDI *et al.*, 2000, p. 51). Además, también puede entenderse como el conjunto de derechos que el Estado otorga a ciertos individuos o a la totalidad de quienes habitan en su territorio (BOGNADOR, 1987, p. 120).

Desde esta perspectiva, PIETRO COSTA (2006) considera que la ciudadanía permite analizar la relación política fundamental entre el individuo y el Estado, abarcando aspectos como las expectativas y exigencias, los derechos y deberes, los criterios de diferenciación e inclusión, y las estrategias de exclusión.

La ciudadanía puede definirse como «un conjunto de derechos y deberes que hacen del individuo miembro de una comunidad política, a la vez que lo ubican en un lugar determinado dentro de la organización política y que, finalmente, inducen un conjunto de cualidades morales (valores) que orientan su actuación en el mundo público» (COSTA, 2006, p. 35). A partir de esta definición, se aprecia la multidimensionalidad de la ciudadanía, ya que está vinculada tanto a las acciones del individuo en las esferas jurídica y moral, como a las acciones del Estado orientadas a la protección del individuo. Además, está relacionada con los derechos que afectan a los individuos y los mecanismos para su ejercicio. Asimismo, la ciudadanía se refiere a la división del trabajo político dentro de la comunidad y a los valores cívicos que orientan los comportamientos en el ámbito público.

Por otra parte, la ciudadanía constituye un conjunto de prerrogativas que incluyen los derechos civiles, encargados de proteger la libertad individual; los derechos políticos, que garantizan la participación del individuo en la toma de decisiones fundamentales de la comunidad; y los derechos sociales, los cuales permiten a los individuos acceder a cierta igualdad a través de un mínimo de bienestar económico y seguridad social.

La modernidad constituye el escenario en el que se construye la noción clásica de ciudadanía, impulsada por transformaciones sociales, económicas y políticas. Según BACA OLAMENDI *et al.* (2000, p. 50), «La aparición del mercado y el predominio de las relaciones contractuales, los procesos de secularización y especialización funcional, la industrialización, la urbanización y la movilidad social, que determinaron el tránsito de la sociedad tradicional a la moderna, tuvieron como su resultado más conspicuo el descubrimiento del individuo como la realidad social básica». Desde una perspectiva social, se produjo la sustitución de la sociedad estamental por una organización social

clasista, lo que dio lugar al desarrollo de una nueva concepción del individuo y su papel dentro de la sociedad. Mientras que en la Edad Media el individuo era considerado un súbdito, cuya obediencia al rey se fundamentaba en la autoridad divina que éste encarnaba, en la modernidad se produjo un cambio en la comprensión ontológica del individuo, estableciendo nuevas bases para su relación con el Estado y la sociedad.

Las transformaciones en las concepciones sobre el individuo y su función en la sociedad conducen a importantes cambios políticos. Mientras que en la Edad Media el poder político se fundamentaba en una autoridad divina, en la modernidad pasa a concebirse como «un poder autorregulado, el cual descansa en la idea de una soberanía popular o voluntad general concretada en un contrato social. Tal contrato se torna un modelo y principio básico para la constitución de la autoridad política y en fuente de su legitimidad» (BACA OLAMENDI, 2000, p. 51).

Las concepciones políticas modernas introducen un nuevo modelo de Estado, que ejerce su potestad sobre un territorio demarcado y un grupo determinado de individuos. Estos individuos mantienen con el Estado un vínculo político y jurídico, que implica tanto el deber del Estado de proteger a sus ciudadanos como la obligación de los ciudadanos de obedecer las normas establecidas por el Estado. Como contrapartida de esta vinculación, tanto los ciudadanos como el Estado adquieren derechos y responsabilidades recíprocas. Este nuevo modelo de Estado da lugar al desarrollo del concepto moderno de ciudadanía, el cual se fundamenta en la relación directa de cada individuo con el Estado. Dicha relación genera un conjunto de derechos codificados, esenciales para determinar el grado de inclusividad e integración de la ciudadanía⁸.

La noción moderna de ciudadanía exige una nueva ordenación jurídica. El Estado, constituido bajo el imperio de la ley, se encuentra subordinado al Derecho. Así, surgen los modernos Estados de Derecho, los cuales regulan la actuación de los poderes públicos en relación con el ejercicio de las libertades públicas.

En la actualidad, el concepto moderno de ciudadanía está siendo replanteado, debido a los cambios generados por la globalización económica. En este contexto, BACA OLAMENDI (2000, p. 53) plantea la cuestión de «si es posible construir una noción global de ciudadanía que funcione como contrapartida política de la economía global y cuáles serían los principios que podrían presidir esta construcción».

La creación de un espacio global, configurado por los flujos del capital, ha provocado transformaciones significativas en las relaciones económicas, sociales y políticas. El desarrollo económico de determinadas regiones ha impulsado nuevos movimientos migratorios, reabriendo el debate sobre la

8. Véase HELLER (2002).

DE EXTRANJEROS A CIUDADANOS:

INTEGRACIÓN, DERECHOS Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Este ensayo monográfico aborda el fenómeno migratorio en España desde una perspectiva sociológica y jurídica, con el objetivo de analizar sus causas, implicaciones sociales y respuestas normativas. A partir de una revisión crítica de la literatura y del marco jurídico vigente, se examina la evolución de las políticas migratorias españolas en el contexto europeo, así como su impacto en los procesos de integración de la población extranjera. El estudio pone especial atención en la relación entre el reconocimiento de derechos fundamentales y la inclusión social, concluyendo que el acceso limitado a ciertos derechos, en particular los políticos, impide alcanzar una ciudadanía plena. La investigación evidencia que la integración efectiva no se logra únicamente mediante el reconocimiento formal de derechos, sino a través de su ejercicio real en condiciones de igualdad. Este trabajo invita a reflexionar sobre los desafíos estructurales que persisten en la construcción de una sociedad inclusiva y democrática.



MARIA HYLMA ALCARAZ SALGADO

Maria Hylma Alcaraz Salgado es doctora en Derecho por la Universidad de Vigo (España), donde desarrolla labores docentes e investigadoras en el Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y del Trabajo. Se graduó en Derecho por la Universidade de Ribeirão Preto (Brasil) y obtuvo el Máster en Derecho de las Obligaciones en la Universidade Estadual Paulista. Posteriormente, cursó el Programa de Doctorado en la Universidad de Barcelona y finalizó su tesis doctoral en la Universidad de Vigo. A lo largo de su trayectoria académica ha trabajado en los campos de la Filosofía del Derecho, el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional.

PVP: 20,00 €
ISBN: 979-13-7011-076-5

