



Cuestiones de Estatus: Una mirada a «Hacia una teoría funcionalista de la ciudadanía» de Patricia Mindus

Elena Prats¹

En 2019 Marcial Pons publicó «Hacia una teoría funcionalista de la ciudadanía»² de Patricia Mindus³, una obra revolucionaria e imprescindible dentro de los estudios de ciudadanía, a los que aproxima con una mirada filosófica. El libro ha sido cincelado con un asombroso equilibrio de rigor formal y sustancial, facilitando al lector la comprensión del complejo y abundante despliegue conceptual que se da en la extensión del mismo. Es, sin duda inusual dentro de los estudios de ciudadanía, encontrar contribuciones capaces de aunar a la vez erudición, claridad conceptual en el análisis del estado del arte y sugerencias teóricas de pretendido impacto práctico social. La contribución de Mindus lo logra ofreciendo al lector un escrito que requiere de pausado acercamiento para asimilar la profundidad del mismo.

Es, sin duda, un reto para mí procurar presentar al lector una obra de tal extensión y complejidad en el poco espacio del que aquí dispongo, por lo que me centraré en aludir los objetivos del libro, la forma como los alcanza y, brevemente,

¹ Elena Prats es candidata a doctora en el ámbito de la Filosofía del Derecho por las universidades de Uppsala (Suecia) y Pompeu Fabra (España). Contacto: elena.prats@filosofi.uu.se

² El libro es una traducción de la obra original en italiano *Cittadini e no: Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione* publicado en 2014 por Firenze University Press.

³ Mindus es profesora (*professor*) en Filosofía práctica por la Universidad de Uppsala (Suecia), siendo la primera mujer en recibir dicha posición desde la fundación de la universidad, en 1477. Mindus ha centrado su investigación en los ámbitos de la Filosofía Política y la Filosofía del Derecho en relación con estudios de Migración y Ciudadanía. Ha sido la investigadora principal del proyecto *Civis Sum*, centrado en examinar asuntos de migración y acceso a la ciudadanía en la Unión Europea, y es parte del proyecto *Contributionism*, que investiga formas institucionales y jurídicas facilitadoras de la atribución del sufragio a cambio de contribuciones económicas. Anterior *Wallenberg Academy Fellow*, Mindus es actualmente la directora de investigación del centro *Uppsala Forum on Democracy, Peace and Justice*. Para más información sobre la autora, visítese su perfil: <https://katalog.uu.se/profile/?id=n10-1910>



alguna de las críticas recibidas. Comenzando por los cometidos del libro, estos son principalmente dos: ofrecer claridad conceptual a los estudios de ciudadanía, así como evidenciar los problemas fruto de la falta de dicha claridad, y presentar una teoría que sirva para aliviar algunos de los retos actuales contemporáneos relacionados con la ciudadanía. Esta teoría será la llamada teoría funcionalista de la ciudadanía.

La búsqueda de claridad conceptual será alcanzada por la autora a dos niveles. En primer lugar, mediante un ejercicio de discernimiento que permitirá analizar si los diferentes participantes en los debates sobre ciudadanía se refieren al mismo objeto. Esto lo hará Mindus mediante la distinción de los usos que se realizan del término «ciudadanía», lo que le llevará a identificar tres formas distintas de uso, correspondientes estas a tres campos semánticos o áreas diversas: la política, la jurídica y la sociológica. “Ciudadanía es tan sólo una palabra y nuestro trabajo pasa por cuestionar, en primer lugar, de qué cosa es *signum* esta palabra, en qué contextos se usa esta expresión y con qué intenciones, en oposición a qué otros términos, etc.” (MINDUS, 2019, p. 40). Esto es, la primera aportación de la obra de Mindus al debate sobre ciudadanía es la identificación de que en los usos del término “ciudadanía” nos encontramos ante un claro caso de homonimia donde las tres palabras son idénticas, pero, en su uso, se refieren a tres significados diferentes que corresponden igualmente a tres conjuntos distintos de reglas de uso y cuyas tres problemáticas en el debate contemporáneo de ciudadanía son a su vez también diversas.

La segunda distinción conceptual pretende llevar a cabo la identificación de qué sujeto tiene la consideración de ciudadano. Las dificultades de dicho reconocimiento en positivo, esto es, señalando las características propias del ciudadano, harán a la autora tomar el camino de la identificación en negativo, señalando desde cada una de las diferentes áreas, la política, la jurídica y la sociológica, cuales son los sujetos excluidos de la consideración de ciudadano, dando así con las figuras del súbdito, el extranjero y el marginado⁴. Los sujetos excluidos de

⁴ En ocasiones, Mindus utiliza tanto en la versión española como en la italiana los términos en la lengua en la que se originaron. Así, el súbdito es llamado *sujet* (francés), al que opone al *citoyen* o al ciudadano en el sentido político. El extranjero, *straniero* (italiano) es contrastado con el *Staatsangehöriger* (alemán), el ciudadano en sentido jurídico. Por último, el ciudadano marginalizado, *emarginazione civis*, es contrastado con el ciudadano en el sentido sociológico.



la ciudadanía, los no-ciudadanos, serán relacionados por Mindus con los diversos problemas correspondientes a cada ámbito semántico. Así,

el ámbito semántico en el cual el «ciudadano» se opone al «súbdito» se basa en el problema de la legitimación (democrática) del poder político; el área de significado en la que el «ciudadano» se opone a “extranjero” está construida en torno a la cuestión de la *certeza del derecho*; y, por último, la esfera de significados en la que el “ciudadano” es contrapuesto al “marginado” nos conduce al problema de asegurar la *cohesión social* (MINDUS, 2019, p. 42).

Esta primera tarea la realizará Mindus en sus capítulos segundo, tercero y cuarto, dedicados cada uno de ellos a la identificación del uso del término «ciudadano» en los señalados ámbitos. De esta manera, el capítulo segundo se centrará en la noción de ciudadanía y ciudadano correspondiente al paradigma político, en el cual el no-ciudadano corresponde al súbdito. Dicha tarea la llevará a cabo mediante un análisis de los usos del término en el paradigma político por autores como Aristóteles, Weber, o Kelsen. En este capítulo, Mindus ya pincelará dos de las tesis principales de su obra y que desarrollará más adelante, tanto en la misma como en trabajos posteriores. La primera de dichas tesis consiste en señalar la existencia de una gran arbitrariedad en las formas de adjudicación de la ciudadanía, así como la imposibilidad de entender en qué consiste «ser ciudadano» fijándose solamente en las normas relativas a los requisitos de acceso a la ciudadanía. La segunda, que será desarrollada en el último capítulo del libro, es clamar por la posibilidad de evitar la problemática de la arbitrariedad en las formas de adjudicación de la ciudadanía mediante la introducción del requisito de motivación, así como mediante la aplicación de la teoría funcionalista de la ciudadanía, esto es, integrar la perspectiva de la función que el ciudadano desarrolla a la hora de decidir las políticas de adjudicación de la ciudadanía.

En el tercer capítulo, Mindus presenta el modelo jurídico de la ciudadanía e identifica a aquellos excluidos en este modelo como los extranjeros y los apátridas. En dicho capítulo, la autora navega de nuevo por las aguas de la historia y las grandes mentes que se han ocupado del término señalando el origen de la noción jurídica como romano y mostrando como dicha noción ha oscilado en cuanto a significados en diferentes períodos. En este capítulo, se plantea igualmente la relevante cuestión de



si la ciudadanía, en su dimensión jurídica, debe ser considerada como un estatus o como una relación jurídica, presentando la visión de autores como Kelsen o Arangio-Ruiz, que se decantan por considerarla un estatus, y la de Betti, que defiende la posición contraria. Por último, señala Mindus que el extremo formalismo propio de la noción jurídica desligada de todo contenido político, inspirado meramente en el noble ideal del imperio de la Ley y de su exactitud jurídica, llega a ser origen de aporías y paradojas, poniendo en peligro su credibilidad. De acuerdo a la autora, esto ha llevado a algunos de los grandes nombres de los estudios de ciudadanía a cuestionar la acepción jurídica de ciudadanía en favor del modelo que caracteriza a la ciudadanía en los términos sociológicos de plena afiliación a la comunidad.

El capítulo cuarto es dedicado a la figura sociológica de ciudadanía. En dicho paradigma, el no-ciudadano corresponde al marginado, situándose la distinción entre ciudadanos y no ciudadanos en el eje inclusión/exclusión social. Mindus clama que este paradigma desplaza la intuición promovida por los anteriores de que es posible reconducir toda noción de ciudadanía con las reformulaciones de la clasificación de derechos fundamentales en civiles, políticos y sociales dado que “la acepción sociológica de la ciudadanía remite más bien a una forma más extensa de la cohesión social” (2019, p. 184), estableciendo una “equivalencia entre integración social y ciudadanía” y una “dicotomía sociológica entre ciudadanía y marginalidad” (p. 186).

De acuerdo con Mindus, la noción sociológica de la ciudadanía bebe primordialmente de la fuente Marshalliana⁵, que entiende la ciudadanía como “una igualdad humana básica asociada al concepto de pertenencia plena a una comunidad que no entra en contradicción con las desigualdades que distinguen los niveles económicos de la sociedad” (2019, p. 191). De acuerdo a la autora, dicha noción acepta la exigencia de un puesto como miembros de pleno derecho de la sociedad, como ciudadanos, a aquellos que compartan una herencia social. En este capítulo Mindus presenta mismamente las críticas realizadas al planteamiento de Marshall, principalmente aquella que indica que dicha concepción no permitiría comprender las

⁵ En referencia aquí al sociólogo británico Thomas H. Marshall, cuya obra fundamental fue «Ciudadanía y clase social» (1950).



tensiones internas que se dan en los llamados derechos de ciudadanía, en particular entre los derechos civiles y sociales.

La distinción de la consideración de quienes no son calificables como ciudadanos de acuerdo a cada una de las nociones presentadas, así como la diferenciación de los heterogéneos problemas que ocupan los estudios de ciudadanía según se utilice una noción u otra son profundamente esclarecedoras de los malos entendidos que a menudo se dan en los debates sobre ciudadanía, a causa de la homonimia entre las tres nociones y el uso de un mismo término para referirse a problemas profundamente diferentes. Asimismo, dichas distinciones esclarecen limpiamente diferencias entre las medidas de integración política, jurídica y social. Ante esto, concluye Mindus sobre la conveniencia de “centrar la investigación futura en la intersección de las tres formas de exclusión para comprender mejor el funcionamiento de los distintos niveles que operan en el mecanismo de inclusión y exclusión que caracteriza la ciudadanía en la contemporaneidad” (2019, p. 241), sugiriendo la necesidad de una teoría más clara respecto a lo fundamental, que, de acuerdo a Mindus, es identificar y comprender cuál es la función de la ciudadanía o de la correlación funcional entre los criterios de acceso y pérdida del estatus y los derechos y deberes que lo conforman. Dicha teoría será presentada por Mindus en su quinto capítulo y su exposición será el segundo de los objetivos del libro anteriormente mencionados.

No es posible presentar la complejidad de la teoría funcionalista de la ciudadanía en un espacio tan reducido como esta reseña sin pecar de superficialidad en dicha explicación. Con un estilo magistral, Mindus desarrolla la misma en el quinto e imprescindible capítulo de su libro, por lo que aliento al lector ansioso de minuciosidad a dirigirse al mismo. Como aperitivo, se adelantarán las dos tareas principales que Mindus despliega en este último capítulo, estas son, la caracterización de la ciudadanía como término intermedio (p. 281) y la exposición de la teoría funcionalista de la ciudadanía. Iniciaré con esta última.



La sugerencia principal de la teoría funcionalista propuesta por Mindus⁶, consiste en definir el carácter esencial del ciudadano de acuerdo a la función que dicho estatus representa. Así, la autora propone metodológicamente investigar sobre lo razonable de que una determinada característica personal (x) se considere esencial para conferir el estatus que implica una o diversas posiciones subjetivas (y). En el caso de una respuesta positiva, dicha característica o capacidad podrá decirse que constituye una razón para conferir la titularidad del estatus de ciudadanía. En caso contrario, se consideraría injustificada o arbitraria la adjudicación de la misma. En dicha teoría, pues, la relación funcional tiene la relevante misión de permitir no caer en la tentación de presentar el discurso acerca de la titularidad como simple obtención del estatus, sin un cuestionamiento y explicación de cuáles son o deberían ser las posiciones jurídicas a las que dicho estatus da acceso. La sugerencia, es pues, en llano, que “para comprender la ciudadanía uno se ha de dirigir a la función que esta desempeña y a los prerrequisitos compatibles que otorgan el acceso al título” (2019, p. 265). El escrutinio de aquellas propiedades que justifican la adscripción se sustenta en la legítima pregunta sobre en qué consiste el vínculo privilegiado con una determinada comunidad política. De acuerdo con Mindus, la respuesta dependerá del tipo de relaciones que en una comunidad política tengan unos individuos con otros, lo que deberá quedar reflejado en la constitución la cual, a su vez, fijará el tipo de relaciones entre estos.

En segundo lugar, otra de las importantes clarificaciones que ocupará el último capítulo del libro será la caracterización de la ciudadanía como un término intermedio⁷. Una descripción somera de dichos términos los definiría como puentes conceptuales o herramientas lingüísticas, carentes de referencia semántica⁸, que consiguen cierta economía de expresión en la formulación de las normas y cuyo uso se da, primordialmente para comprimir información. Más específicamente, estos términos conectarían aspectos factuales con consecuencias jurídicas. De acuerdo con

⁶ Mindus cimienta la teoría funcionalista de la ciudadanía en las reflexiones de Aristóteles en relación a las preguntas *¿quién es ciudadano?* y *¿qué es ser ciudadano?* (libro 3 de «La Política»). La autora coincide en que la respuesta a la pregunta *¿quién es ciudadano?* se debe relacionar con la respuesta que demos a la pregunta *¿qué es ser ciudadano?*

⁷ Mindus se apoya aquí en Ross (1957) y Lindahl (2004).

⁸ En el sentido de *Bedeutung* (p. 280).



Mindus, “las definiciones que encontramos en la ciencia jurídica tradicional no definen qué es la ciudadanía, más bien favorecen nuestra forma lógica de operar con los términos fundamentales del derecho” (2019, p. 281) permitiendo “conectar un hecho (a) que determina una característica personal (x), considerada relevante, según la razón (r), para conferir el estatus de ciudadanía (π), que consiste en poder adquirir una (serie de) posición/es jurídica/s (derechos y/o deberes) (y)” (2019, p. 283).

Tras el exhaustivo análisis de las diferentes nociones de ciudadanía y la presentación de la teoría funcionalista, Mindus finalizará su obra con dos sugerencias normativas (2019, p. 308). En primer lugar, consciente de los problemas derivados de una comprensión de la noción jurídica de ciudadanía basada en los principios de soberanía y nacionalidad en una época como la actual de migraciones en masa, se posiciona la autora a favor de la necesidad de superar el principio de soberanía en aquellos ámbitos problemáticos que generen apatridia, pérdida de la ciudadanía o deportación. En segundo lugar, Mindus aboga por promover la introducción de una obligación de motivación para justificar y legitimar la elección de los criterios de acceso y pérdida de la ciudadanía, a fin de obviar los riesgos de arbitrariedad derivados de la combinación de los principios de soberanía y nacionalidad⁹.

La primera de estas sugerencias ha suscitado anteriormente algunas críticas (ŽGUR, 2015, p. 270-1) en relación a quién debería corresponder la decisión de determinación sobre los criterios de entrada en el supuesto de que se retirara la soberanía estatal al respecto, siendo que, según Žgur, delegar dichas decisiones en manos de entidades supranacionales, como la Unión Europea o las Naciones Unidas no sólo despertaría suspicacias sobre su practicabilidad, sino, especialmente, sobre su legitimidad y déficit democrático. Aunque esta crítica parece a primera vista válida, considero que la misma se desvirtúa al situarla en el contexto de la argumentación de Mindus de la forma siguiente.

A lo largo de su último capítulo, la autora traza con maestría la relación entre las decisiones político-jurídicas en lo que respecta a la adquisición y pérdida de la ciudadanía y su relevancia constitucional, señalando en múltiples ocasiones una

⁹ El interés de Mindus por los problemas de arbitrariedad y migraciones se ha plasmado en varias de sus investigaciones posteriores, tales como Cuono & Mindus, 2018 y Mindus, 2016, 2020. Igualmente, agradezco a Mindus los enriquecedores diálogos al respecto que hemos mantenido los últimos años.



correspondencia entre ciudadanía e identidad constitucional¹⁰. Si las decisiones respecto a la adquisición y pérdida de la ciudadanía tienen una importancia y afectación sobre la norma fundamental de un Estado, la constitución, sugerir la abolición del principio de soberanía – sugerencia que, como señala Žgur, parece implicar delegar la decisión en otro ente -, en lo que respecta a cuestiones de ciudadanía cuando estas generen problemas de apatridia, pérdida de la ciudadanía o deportación parece implicar poner en manos de un ente ajeno al Estado decisiones determinantes sobre la identidad constitucional. Así, parece sugerir Mindus que los Estados deberían restringir su soberanía sobre la toma de decisiones en un ámbito que esboza su identidad constitucional en aquellos casos en los que potencialmente se puedan poner en juego los derechos fundamentales de las personas.

A pesar de lo arriesgada y, quizás, incluso ilusoria que dicha propuesta pudiera parecer, especialmente para una mirada dirigida desde la ciencia política, la propuesta de Mindus de privilegiar la protección de los derechos fundamentales de la persona, aun cuando esto implique una limitación de la soberanía estatal en un ámbito de tal importancia como el de las decisiones que constituyen la identidad constitucional, iría en línea y sería totalmente factible de llevar a cabo mediante el uso del derecho internacional. En este sentido, la limitación de la soberanía estatal en la toma de decisiones referentes a los problemas relacionados con la ciudadanía antes señalados se daría, precisamente, mediante un ejercicio de soberanía Estatal en la elaboración y ratificación de tratados donde se plasmarían decisiones consensuadas y no, necesariamente, mediante la otorgación de dicha potestad a un órgano supra-

¹⁰ A modo de ejemplo, dícese en la página 275 “*Los criterios que regulan el acceso a la función de la ciudadanía* y que, por tanto, permiten identificar quién puede participar en la *krisis* y en la *arche*, son clave para la definición de la identidad misma de un sistema jurídico-político.” En la página 277 “(...) hay que insistir en *la función de la ciudadanía dentro del orden constitucional*. De hecho, la ciudadanía desempeña un papel muy importante en la determinación del esquema o la estructura que confiere unidad al orden constitucional y que, por lo tanto, *proporciona el principio de identidad o de individuación del Estado*”. Todavía más explícito en la página 278, “*La naturaleza de la constitución depende de la forma en la que están colocados y organizados los ciudadanos*”, y en la página 279, “Los criterios que determinan el acceso o la pérdida de la ciudadanía y también el acceso al territorio, a la residencia legal, a la residencia permanente, no se pueden considerar equivalentes a un tecnicismo del derecho administrativo. *Se trata de una cuestión de peso constitucional*, en la medida en que estas políticas determinan, de forma mediada, quiénes son los que pertenecen al pueblo y a la población.” Una pincelada más en la página 310, “La determinación de quién tiene que ser considerado ciudadano no representa un problema administrativo, sino *más bien constitucional*.” (Las cursivas son mías)

nacional. Entendida de esta forma, la sugerencia normativa de Mindus esquivaría las críticas de Žgur y se mostraría en línea con el desarrollo del derecho internacional de los últimos años y el interés de este en privilegiar la defensa de los derechos del *status personae* por encima del *status civitatis*, sin que esto implicara desmerecer la relevancia constitucional de este último.

Bibliografía

CUONO, M., & MINDUS, P. Verso una teoria del diritto per l'età delle migrazioni di massa: Una tipologia del potere arbitrario. *Rivista di Filosofia del Diritto - Journal of Legal Philosophy*, 1, p. 11–32, 2018.

LINDAHL, L. Deduction and Justification in the Law. The Role of Legal Terms and Concepts. *Ratio Juris*, 17(2), 2004.

MINDUS, P. Dimensions of Citizenship. *German Law Journal*, 15(5), p. 735–750, 2014.

MINDUS, P. Citizenship and Arbitrary Law-Making: On the Quaintness of Non-national Disenfranchisement. *SMP - Società Mutamento Politica*, 7(13), p. 103–118, 2016.

MINDUS, P. Begreppet medborgarskap. In: C. Dahlman & L. Wahlberg (Eds.), *Juridiska grundbegrepp*. Lund: Studentlitteratur AB, 2019, p. 377–402.

MINDUS, P. *Hacia una teoría funcionalista de la ciudadanía*. Madrid: Marcial Pons, 2019.

MINDUS, P. Towards a Theory of Arbitrary Law-making in Migration Policy. *Etikk i Praksis - Nordic Journal of Applied Ethics*, 14(2), p. 9–33, 2020.

ROSS, A. Tû-tû. *Harvard Law Review*, 70(5), p. 812–825, 1957.

ŽGUR, M. The non-citizen The «ins» and «outs» of «Cittadini e no: Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione» by Patricia Mindus. *Ragion Pratica*, 44, p. 265–273, 2015.