

Reflexiones preliminares sobre el concepto de «ciudadanía europea»*

ULRICH K. PREUB

Universidad de Bremen, Alemania

1. El confuso significado de la «ciudadanía europea»

La idea de «ciudadanía europea» es muy opaca. A pesar de que el concepto no es enteramente nuevo (véanse, por ejemplo, Grabitz, 1970; Plender, 1976; Durand, 1979; Van Den Berghe, 1982; Evans, 1984; Magiera, 1987), no fue sino hasta la firma del Tratado de la Unión Europea en Maastricht el 7 de febrero de 1992 cuando la «ciudadanía de la Unión» fue establecida formalmente en un texto legal de la Comunidad. La incorporación de la idea de la ciudadanía europea en un texto legal ha hecho que su elucidación conceptual se haga más urgente. Mientras que el recién incluido texto de los artículos 8 a 8e del Tratado de la Comunidad Europea no crea mayores obstáculos para su interpretación legal, es más difícil comprender el significado que este nuevo elemento del Tratado de la Comunidad Europea puede tener para el proceso de la integración europea y la huella que podría imprimir en el carácter de la emergente «Unión Europea». Las evaluaciones de la importancia de la institución «ciudadanía de la Unión» son, en el mejor de los casos, vagas y cautelosas. Por ejemplo, Corbett habla de una «realización notable» sin explicar en qué consiste precisamente tal realización (Corbett, 1993: 52). Curtin considera que la inserción de la parte 2 del Tratado de la Comunidad Europea es un «progreso real». Asimismo, sostiene que, *inter alia*, constituye la «única naturaleza *sui generis* de la Comunidad Europea, su verdadero significado histórico-mundial», e indica que el carácter de la Unión en tanto que «una unidad legal cohesionante que confiere derechos a los *individuos...*» es puesto en riesgo por las serias carencias del Tratado de Maastricht (Curtin, 1993: 67). Para Meehan, la ciudadanía de la Unión forma parte de un desarrollo complejo que va de una «ciudadanía nacional a una sociedad civil europea» (Meehan, 1993: 16 y ss.). Por otra parte, de acuerdo con la afirmación aparentemente más práctica de un jurista (escrita antes de la conclusión del Tratado de Maastricht), la ciudadanía de la Unión, al menos en su término medio, difícilmente será algo más que la subsunción de

* Traducción del inglés por Jesús Rodríguez Zepeda del original escrito especialmente por el autor para este número de la RIFP.

los derechos y deberes básicos del individuo bajo la etiqueta de la «ciudadanía europea», sin que altere por ello la continuidad del papel intermediario de la ciudadanía nacional ni su destacada función en la vida de los europeos (Oppermann, 1991: 563 y ss.).

De concretarse la idea de ciudadanía europea, será necesario asumir que su significado e importancia para el proceso continuo de integración serán ampliamente modificados por los conceptos de ciudadanía que han sido desarrollados en los distintos estados nacionales miembros de la Comunidad. Por supuesto, esto no equivale a sostener que la ciudadanía de la Unión será una suerte de conglomerado de los distintos conceptos nacionales, en el sentido del mínimo común denominador de los estados miembros. La hipótesis consiste, más bien, en que la diversidad de tradiciones que han moldeado los conceptos de ciudadanía en sus respectivos contextos nacionales va a dar lugar a diferentes versiones —o al menos a distintos matices— de una sola ciudadanía de la Unión. Esta proposición se deriva de los únicos atributos legales de la Unión Europea: si bien los derechos y obligaciones asociados con la ciudadanía europea son derechos y obligaciones de cara a la Comunidad, la principal referencia de los primeros y la garantía del cumplimiento de las segundas son y serán los estados nacionales miembros, porque la mayor parte de la legalidad comunitaria es aplicada y tutelada por ellos, más que por las propias instituciones y agencias de la Comunidad.

Si en realidad los estados nacionales miembros continúan siendo los principales actores en áreas en las que la ciudadanía es importante para la vida cotidiana de los europeos, parece necesario concluir que las tradiciones nacionales y las particularidades conceptuales de los distintos estados miembros tendrán un impacto mayor en la definición de un concepto dinámico de ciudadanía de la Unión. Es difícilmente concebible que una institución como la ciudadanía, esencial para la estructura de una política constitucional, pueda ser construida sin un abundante préstamo de ideas de los principios constitucionales de los estados que la componen. Esto reevalúa la empresa de ahondar en la riqueza y variedad de elementos que, provenientes de todos los estados miembros, constituyen la idea de ciudadanía. Muy probablemente esto permitiría apreciar si los diferentes elementos de los conceptos nacionales de ciudadanía son lo suficientemente semejantes y consistentes entre sí, y en qué medida, para servir de fundamento conceptual a una ciudadanía europea. Obviamente, el resultado de este análisis comparativo podría arrojar también que los conceptos nacionales de ciudadanía son tan divergentes entre sí que eventualmente impidan a los actores políticos nacionales alcanzar una interpretación común de lo que esencialmente significa o pueda significar la ciudadanía europea (para ellos y para quienes ese estatuto sea conferido). Aun así, este resultado negativo nos proporcionaría una visión muy valiosa de las particularidades normativas y estructurales de las sociedades nacionales y de los estados-nación, así como de los límites para su integración en el marco de una entidad política supranacional.

Evidentemente, el análisis comparativo no puede conducirnos a esto. En cambio, en lo siguiente quisiera hacer algunos comentarios muy elementales sobre el carácter que un genuino concepto de ciudadanía europea ya ha adoptado o puede llegar a adoptar en el futuro próximo. Desafortunadamente, no es posible evitar algunos tecnicismos legales, pero estos también forman parte del significado confuso y de la falta de atractivo de la idea de ciudadanía europea y deben, por lo tanto, ser considerados en todo razonamiento sobre esta materia.

2. Descripción del desarrollo histórico de la «ciudadanía europea»

Después de la inserción de los artículos 8 a 8e en el Tratado de Roma de la Comunidad Económica Europea, cada persona poseedora de la nacionalidad de un estado miembro puede ser un ciudadano de la Unión. En su momento estos artículos expresaron el último paso del desarrollo de la Comunidad Económica Europea, iniciado con la aspiración meramente económica del Tratado de Roma de 1957 de movilizar los factores de la producción —capital y fuerza de trabajo— en los estados miembros (Plender, 1976: 39). El término filopolítico de «ciudadano» apareció como un elemento extraño en la redacción y probablemente también en el espíritu del Tratado original. Cuando el Tratado aludía a personas, lo hacía en su función de actores económicos, es decir, como empresarios, asalariados o trabajadores por cuenta propia. El objetivo principal de la Comunidad era la integración de las economías de los estados miembros y, consecuentemente, los derechos de los individuos —fundamentalmente el derecho a un trato equitativo de todos los participantes en el mercado al margen de su nacionalidad— fueron diseñados de acuerdo con los requerimientos funcionales de la integración económica (Grabitz, 1970: 65 y ss.) De este modo, con la garantía del libre tránsito de personas, servicios y capital, el Tratado aseguraba la movilidad de los trabajadores asalariados y autónomos, el acceso al mercado de trabajo y los derechos concomitantes del trabajador migratorio y de su familia a disfrutar, en las mismas condiciones que los nacionales de su estado anfitrión, de protección en los terrenos de la legislación laboral y la seguridad social (artículos 48 a 73; reglamentación 1612/68).

Mientras tanto, el desarrollo de la Comunidad había ido claramente más allá de la mera «integración funcional» de las economías de los estados miembros. La estrecha concepción de los individuos como asalariados o como trabajadores autónomos tuvo que ser abandonada. Tres directrices del Consejo emitidas en 1990 establecen tan ampliamente el derecho de un ciudadano de un estado miembro a residir en otro estado miembro, que casi cualquier ciudadano de los mismos está autorizado para residir y moverse libremente en el territorio de los estados miembros independientemente de su estatus económico.¹ Poco antes, en 1989, la Corte Europea ya había decretado que, de acuerdo con el artículo 7 (actualmente artículo 6) del Tratado, no sólo los proveedores de servi-

cios sino también sus receptores en tránsito por otro estado miembro tienen el derecho a una protección equivalente a la de los nacionales de ese estado.²

La separación entre la protección legal de los nacionales de los estados miembros «y su estatuto funcional como trabajadores» (Mancini, 1991: 185) es probablemente el mayor paso hacia la ciudadanía europea. Sin embargo, ni los derechos de mercado que permiten a los asalariados y a los trabajadores autónomos desplazarse y residir libremente en el territorio de los estados miembros, ni tampoco la disociación final de estos derechos con respecto al rol económico de los ciudadanos de dichos estados, suponen la igualdad legal en todos los demás aspectos vitales de ese «ciudadano» de la Unión (libre para desplazarse y residir en ella) con los nativos de los respectivos estados miembros. Mientras la definición de «nacionalidad» —p. ej. la definición del tipo de individuos que tienen una conexión particular y exclusiva con su respectivo estado— permanezca dentro de la jurisdicción de los estados miembros, los nacionales de los estados miembros conservan su estatus de extranjero cuando ingresan en el territorio de otro estado miembro.³ El derecho de los estados-nación a discriminar a los extranjeros —p. ej. garantizarles menos derechos que a sus nacionales—, es un elemento inherente a la soberanía del estado moderno que es aceptado por el derecho internacional. Este derecho ha sido restringido, pero no abolido, por el artículo 6 del Tratado de la Comunidad Europea, que estipula que «dentro del ámbito de aplicación del Tratado [...] toda discriminación por razones de nacionalidad será prohibida». Aunque «el ámbito de aplicación del Tratado» ha sido continuamente ampliado (Smit y Herzog, 1993: 7.07), es igualmente claro que amplias áreas permanecen intactas porque están muy desconectadas del Tratado. En estas áreas, los ciudadanos de un estado miembro continúan siendo extranjeros en los demás estados miembros (Evans y D'Oliveira, 1991: 310 y ss.). De este modo, la «ciudadanía de la Unión» no ha resultado ser una consecuencia relativamente automática del avance de la integración económica.

2.1. *Dos vías posibles hacia la ciudadanía europea*

Desde una perspectiva analítica, podemos distinguir dos rutas distintas hacia la ciudadanía europea. El primer método requiere un *criterio europeo común* que defina al tipo de personas que consiguientemente disfruten de algunos derechos o privilegios (véase Plender, 1976: 40). Un criterio europeo común que haría de un individuo un «ciudadano de la Comunidad» podría ser, por ejemplo, su residencia legal, durante al menos cinco años, dentro de las fronteras territoriales de la Comunidad. En favor de la claridad analítica de este criterio europeo común podemos asumir el hipotético supuesto de que la residencia dentro de las fronteras físicas de la Comunidad es completamente independiente de la cualidad —existente o inexistente— que posee una persona de ser nacional de un estado miembro. De este modo, sería posible ser un ciudadano de la Unión sin ser

ciudadano de ninguno de los estados miembros, porque los estados miembros no servirían como intermediarios entre los individuos y la Comunidad —una obvia analogía con el estatuto territorial de Washington D.C. dentro del sistema federal de los Estados Unidos de América. La posesión de este estatuto sería el vínculo indispensable para el disfrute de derechos y beneficios garantizados por la Comunidad. Esta vía hacia la ciudadanía europea puede ser denominada *vía del estatuto*, porque la adquisición del estatuto de ciudadanía posee una precedencia lógica sobre los derechos vinculados a la misma. Los derechos, en este sentido, se derivan del estatuto.

La segunda aproximación puede seguir el método inverso: según esta perspectiva, la Comunidad conferiría derechos a los ciudadanos de todos los estados miembros. Los individuos disfrutarían de estos derechos independientemente de su nacionalidad particular. Respecto de las instituciones vinculadas por esos derechos comunitarios podemos distinguir tres clases (véase también Clapham, 1991: 31 y ss.): 1) derechos frente a las instituciones o agentes de la Comunidad —p. ej. frente a la Comisión o el Consejo—; 2) derechos frente a las instituciones del estado del propio individuo, aplicando la ley comunitaria; y 3) derechos frente a las instituciones de un estado miembro distinto del propio, aplicando también la ley comunitaria. Las tres clases de derechos comunitarios requieren que el criterio de nacionalidad de cada uno de los estados miembros —en otro caso decisivo— sea abandonado. Si el número de esta clase de derechos «supranacionales» se incrementase paulatinamente, entonces —y esto puede ser un supuesto sostenible— el conjunto de derechos comunitarios resultante crearía (o, al menos, podría crear) un lazo de igualdad entre individuos que disfrutarían de los mismos derechos y estarían protegidos por la misma ley (Marshall, 1992: 62; Goodin, 1988: 83 y ss.). Este lazo equitativo de lealtad puede finalmente constituir el estatuto de la ciudadanía comunitaria.

Esta hipótesis se muestra más plausible con respecto a los derechos clasificados bajo el punto 3. Considerando el carácter de los estados miembros como estados-nación consolidados, resulta particularmente difícil ignorar el hecho de una nacionalidad extranjera cuando se trata de garantizar derechos a los individuos. Si esto llega a ser una práctica establecida, podemos esperar que sea el equivalente del nacimiento de un inédito estatus legal no-nacional. Esta perspectiva y los supuestos implicados en ella pueden ser denominados *vía de los derechos*, porque los derechos muestran precedencia sobre el estatuto. El estatuto se deriva de los derechos garantizados por la Comunidad.

En todo caso, la *vía de los derechos* parece requerir de una capacitación específica. La *vía de los derechos* no podría trabajar en favor de la creación de una ciudadanía si consideramos los derechos como instrumentos en posesión de los individuos para defender sus intereses antes que otra cosa. Si prevalecen los «derechos egoístas», probablemente no se consolide la idea de una esfera común para todos los individuos que disfrutaran de los mismos derechos. No obstante,

existe también el supuesto «comunitario» de que los derechos jueguen un importante papel en la integración social y política. La gente sabedora de poseer derechos en común puede desarrollar un sentimiento de identidad colectiva que la vincule en una política común (Marshall, 1992: 62; Goodin, 1988: 84 y ss.; Clapham, 1991: 10, 14 y ss.). El que prevalezca el «interés egoísta» o la dimensión «comunitaria» de los derechos depende de varias circunstancias. De entre ellas, *inter alia*, el concepto del estado y la comprensión de la función del derecho juegan un papel importante. Si un análisis exhaustivo de estas complejas materias es aquí imposible, sí puede formularse una hipótesis: que la concesión de derechos que amplíe la asignación eficiente de los recursos productivos —es decir, el libre movimiento del capital y del trabajo—, hará avanzar la dimensión «egoísta» de los derechos y estorbará la emergencia de una esfera compartida de intereses e ideas. La institución social a la que estos derechos están referidos y en la que encuentran su campo de operación es el mercado. Por contraste, los derechos comunicativos tales como las libertades de expresión, asamblea, asociación, religión o conciencia, además de los derechos a la vida y a la integridad corporal, aunque no son totalmente antagónicos con la dimensión de los derechos «egoístas», se refieren a la idea de formas compartidas de vida y, en última instancia, al concepto de lo político. Su carácter cívico es predominante y, en consecuencia, son susceptibles de una interpretación «comunitaria».

La distinción entre los derechos «egoístas» y los derechos susceptibles de interpretaciones «comunitarias» se ha introducido con el fin de defender la hipótesis de que sólo estas últimas son capaces (y tienen la posibilidad) de dar lugar a la ciudadanía. De este modo, si en la argumentación siguiente se hace referencia a la *vía de los derechos* hacia la ciudadanía europea, debe asumirse la combinación de dos elementos: en primer lugar, ignorar la nacionalidad de los estados miembros como un criterio para el disfrute de derechos dentro de las fronteras territoriales de la comunidad; y en segundo lugar, la inclusión de tales derechos en el conjunto de derechos conferidos a los ciudadanos de los estados miembros que están abiertos a una interpretación «comunitaria». Medidos por este patrón, los esquemas del tratado de la Comunidad Europea tampoco persiguen la *vía de los derechos*. El Tratado concibió a los individuos, fundamentalmente, como actores económicos en busca de su beneficio. Consecuentemente, los derechos económicos estipulados por el mismo⁴ fueron originalmente concebidos como herramientas para la supresión de los obstáculos que amenazaban con impedir el uso eficiente de los recursos económicos valiosos. Aparentemente, estos derechos no fueron pensados como medios para la realización gradual de un estatuto común europeo, pero en el caso de que se hubieran concebido con esa intención, semejante intento habría estado condenado al fracaso, ya que el carácter individualista de los derechos concedidos a los ciudadanos de los estados miembros no cumpliría los requisitos del supuesto «comunitario» a propósito del papel integrador y vinculante de los derechos.

2.2. *La posible función de una Declaración Europea de Derechos*

El dinamismo del mercado común, considerado como el campo fundamental de integración de las economías de los estados miembros, ha ampliado la percepción de que los individuos necesitan que su vida individual, familiar y colectiva sea protegida contra las amenazantes e incluso destructivas consecuencias de este proceso (Clapham, 1991: 16 y ss.). La dimensión de los derechos, más allá de su papel meramente funcional para la integración económica, se ha convertido en un tema destacado de la integración europea. Dependiendo del alcance y significado de esos derechos, este asunto ha planteado la cuestión de si esta nueva dimensión de los derechos puede abrir la vía hacia una ciudadanía europea. Antes de la firma del Tratado de la Comunidad Europea, algunos autores ya afirmaban que el conjunto de derechos concedidos a los ciudadanos de los estados miembros había promovido el surgimiento del concepto de una ciudadanía europea. Sin embargo, el significado de este concepto ha permanecido poco claro. Lo único que existe es el consenso entre los expertos acerca de que la obviedad de sus diferencias con el concepto tradicional de ciudadanía, moldeado por la estructura del estado-nación, debe precavernos contra cualquier confusión entre uno y otro concepto (Berghe, 1982: 3; Magiera, 1987: 230; Oppermann, 1991: 565 y ss.). La ciudadanía europea es un tipo particular de pertenencia a la Comunidad que es sólo parcialmente comparable con la ciudadanía basada en la nacionalidad, es decir, en la existencia de un estado-nación.

El supuesto que insiste en la *vía de los derechos* hacia la ciudadanía europea ha logrado un apoyo considerable gracias a las decisiones de la Corte Europea de Justicia (CEJ). Si bien, como mencionamos antes, el Tratado de Roma no incluye una declaración de derechos, la CEJ reconoce que la protección de los derechos fundamentales tal como ha sido formulada por las constituciones de la mayoría de los estados miembros, «en tanto que inspirada por la tradición constitucional compartida por los estados miembros», debe ser garantizada dentro del proyecto de estructura y objetivos de la Comunidad.⁵ En el famoso caso Nold, la Corte afirmó que «es un deber inspirarse en las tradiciones constitucionales compartidas por los estados miembros» y que, «en consecuencia, no son sostenibles las medidas incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos y protegidos por las constituciones de esos estados».⁶ Con la apertura del caso Nold, la CEJ reconoció un número considerable de derechos no económicos asumidos y protegidos por la Comunidad, tales como los derechos de asamblea, de religión, de protección a la familia o el derecho a un juicio imparcial (véase la exhaustiva documentación de Rengeling, 1993; Clapham, 1991: 244 y ss.).

Sin embargo, la idea que aparentemente se sugiere aquí, a saber, que la Comunidad aceptaría la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales —firmada en Roma el 4 de

noviembre de 1950— y la adoptaría como su Declaración de Derechos, no llegó a materializarse. En su lugar, el Parlamento Europeo escogió la propuesta de desarrollar una Declaración de Derechos para la Comunidad, y el 12 de abril de 1989 adoptó la Declaración de Derechos y Libertades Fundamentales (véase Clapham, 1991: 70 y ss., 192 y ss; Weiler, 1991b: 621 y ss.). Ni el Consejo ni la Comisión se mostraron particularmente favorables a esta idea y, por ello, la Declaración se ha reducido a un borrador sin ninguna fuerza legal. Como consecuencia, la función de desarrollar un catálogo de derechos individuales válidos frente a la Comunidad —con el posible efecto de crear un estatuto para la ciudadanía europea— fue derivada hacia la Corte Europea.

2.3. *El Tratado de la Unión Europea*

El Tratado de la Unión Europea, que los gobiernos de los estados miembros consideraron como «una nueva etapa en el proceso de creación de una unión sólida entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones habrían de tomarse lo más cercanamente posible a los ciudadanos» (artículo A, párrafo 2), no suscribe la idea de una declaración independiente de derechos para la Comunidad. Tampoco incluye a la Convención Europea en los Tratados de la Unión Europea ni de la Comunidad Europea. Tan sólo se decidió que la Comunidad se adheriría a la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos. De acuerdo con la confusa redacción del artículo F, párrafo 2, del Tratado de la Unión Europea, la Unión «respetará los derechos fundamentales, tal como se garantizan en la Convención Europea [...] y tal como se derivan de las tradiciones constitucionales comunes a los estados miembros, como *principios generales del derecho comunitario*».⁷ Esto, esencialmente, refleja la sentencia de la Corte Europea a la que aludimos anteriormente. Es difícil encontrar en ello «una nueva etapa en el proceso de creación de una unión sólida entre los pueblos de Europa».

Un paso más radical hacia una transformación cualitativa de la Comunidad de una comunidad de estados en una comunidad de ciudadanos ha sido el propuesto por el Comité de Asuntos Institucionales para la Constitución de la Unión Europea.⁸ De acuerdo con el artículo 1, párrafo 1, de su borrador constitucional, la Unión Europea «está integrada por los estados miembros y *sus ciudadanos*,⁹ de quienes emanan todos sus poderes». Si, en efecto, no sólo los estados, sino también sus ciudadanos resultan partes constitutivas de la Unión Europea, esto significaría un gran cambio cualitativo en el estatuto legal y político de la Comunidad. Si bien los círculos políticos, jurídicos y académicos han aceptado ampliamente que desde su origen la Comunidad ha sido más que una mera organización internacional, es decir, una organización de estados (véase Oppermann, 1991: 293 y ss.), es igualmente claro que sólo los estados son sus elementos constitutivos y que los ciudadanos de los estados miembros disfrutan

de sus derechos comunitarios sólo a través de la mediación de los estados, los cuales continúan siendo los últimos *Herren der Verträge* [«amos del contrato», N. del T.]. Si los individuos resultan, junto con los estados, cointegrantes constitutivos de la Comunidad, esto supondría que la autoridad de la Unión podría derivarse parcialmente de esos miembros constitutivos, es decir, de sus ciudadanos. Este cambio requeriría que se les proporcionase a éstos los medios institucionales apropiados para la canalización de sus ideas sobre la realización de los objetivos de la Comunidad, de sus políticas y del adecuado funcionamiento de sus instituciones en el seno de la misma sin la mediación de los estados miembros. Esto es lo que finalmente haría de los ciudadanos de la Comunidad una unidad corporativa en cuyo nombre se ejercería la autoridad.

La redacción del Tratado de la Comunidad Europea, tal y como fue enmendada por el Tratado de Maastricht, es menos clara que el borrador del Comité Institucional del Parlamento sobre el papel constitutivo de los ciudadanos de los estados miembros con respecto a la Comunidad. «Cada persona poseedora de la nacionalidad de un estado miembro será un ciudadano de la Unión» (artículo 8, párrafo 1) —evidentemente, esta estipulación no significa que los ciudadanos del estado miembro se han constituido en miembros de la Comunidad y que su unidad corporativa se ha convertido, junto con los estados miembros, en la otra fuente de su autoridad. Esto quiere decir que los autores del Tratado de Maastricht no eligieron la *vía del estatuto* hacia la ciudadanía europea. En contraste con los redactores del Tratado de Roma, se adoptó en esta ocasión la *vía de los derechos* hacia la ciudadanía europea. El conjunto de derechos que el Tratado de la Unión Europea confiere a los ciudadanos de la Unión (artículos 8a-8e del Tratado de la Unión Europea) incluye el consabido derecho a transitar y residir libremente dentro del territorio de los estados miembros, pero agrega los nuevos derechos de votar y presentarse como candidato en elecciones municipales y en elecciones al Parlamento Europeo en el estado miembro en el que se resida bajo las mismas condiciones de los nacionales de ese estado. También reconoce el derecho a disfrutar de la protección de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier estado miembro de igual manera que los nacionales de ese estado. Además permite ejercer los nuevos derechos de petición al Parlamento Europeo y apelar al *Ombudsman* aprobado por el Parlamento Europeo. Con excepción de los dos últimos, este conjunto de derechos es obligatorio para los gobiernos de los estados miembros. Evidentemente, este catálogo de derechos va más allá del conjunto de las consabidas libertades de mercado de la Comunidad Económica Europea y de su predominante dimensión egoísta. El derecho de voto y el derecho a la protección consular poseen una dimensión «comunitaria» en la que se presupone, además del mercado común, la existencia de una comunidad europea a la que todo ciudadano de los estados miembros contribuye y por la que los ciudadanos y ciudadanas son protegidos independientemente de su pertenencia particular a cualquier estado miembro. Por otra parte, la invocación en el

artículo 138a del Tratado de Maastricht a la «voluntad política de los ciudadanos de la Unión» (más que a la de los pueblos) es una fuerte sugerencia de que la idea de la ciudadanía europea es, aunque vaga, la expresión de la búsqueda de una política europea. Dada la «permanencia de la nacionalidad como el criterio para el disfrute de derechos ciudadanos» como el principio general de los estados miembros (Evans y d'Oliveira, 1991: 317), la inserción de la parte 2 en el Tratado de la Comunidad Europea (artículos 8-8d) cumple los requisitos esenciales de la *vía de los derechos* hacia la ciudadanía europea, es decir, la disociación entre nacionalidad y ciudadanía: los ciudadanos de los estados miembros disfrutaban de mismo número y clase de derechos en todos los estados miembros sin importar la nacionalidad particular que puedan poseer.

2.4. *El carácter europeo de la ciudadanía: la abolición de los «impedimentos de la extranjería en los otros estados»*

Como se ha explicado anteriormente, los derechos protegidos por la Comunidad están involucrados si una institución de la Comunidad por sí misma, un estado miembro distinto del estado-nación del individuo o el propio estado-nación del mismo aplican la ley comunitaria y, en consecuencia, ejercen la autoridad comunitaria. Debido a que la mayor parte del derecho comunitario es aplicado por las agencias administrativas de los estados miembros, más que por las distintas agencias de la Unión, los ciudadanos y ciudadanas de la Unión que ejercen sus derechos «europeos» se enfrentan principalmente a agencias de los estados (nacionales) miembros. El carácter europeo de los derechos conferidos por la Comunidad es difícilmente visible. Si se agrega la lista adicional de derechos de los ciudadanos europeos tal como se estipula en la parte 2 incluida en el Tratado de la Comunidad Europea, es dudoso que se justifique la reclamación de una *vía de los derechos* hacia la ciudadanía europea. La esencia de los derechos comunitarios —la independencia de la persona poseedora de los derechos respecto de una nacionalidad particular— sólo puede tomar forma si la brecha entre la cantidad y el carácter de los derechos comunitarios y los derechos «nacionales» no es demasiado grande. Si los derechos comunitarios sólo cubren una pequeña faceta de la vida cotidiana de una persona que vive en un estado miembro distinto del propio, probablemente su estatuto de extranjero prevalecerá sobre su pretendido estatuto de conciudadano de la Comunidad Europea. Considerando el limitado alcance de los derechos de la Unión que han sido añadidos a las libertades originales de mercado del Tratado de la Comunidad Económica Europea, el resultado potencial puede ser la escasa importancia del estatuto de la ciudadanía de la Unión.

En todo caso, el argumento más convincente contra la importancia de la ciudadanía europea podría derivarse del pequeño monto de la migración intra-comunitaria. Si el rasgo distintivo de los derechos comunitarios es su descon-

xión del derecho a poseer la nacionalidad particular de alguno de los estados miembros, entonces la ciudadanía de la Unión es más importante para aquellos ciudadanos de un estado miembro que residen en otro estado miembro. El número de estas personas no es impresionantemente alto. En 1991, sólo un 1,4 % del grueso de la población comunitaria pertenecía a ese grupo, mientras que el 95,8 % vivía en su respectivo estado nacional miembro (el resto, 2,8 %, fueron extranjeros procedentes de terceros países). Esto arroja una cantidad de 4,8 millones de personas de un total de 343 millones. La distribución de estas personas es por supuesto muy desigual: el 13,5 % de los irlandeses vive en otro estado miembro, mayoritariamente en el Reino Unido; el número correspondiente a los portugueses es de 8,1 % (un 75 % de ellos vive en Francia); para los griegos es de 3,8 % (de quienes cerca del 80 % vive en Alemania), y un 4,9 % para los luxemburgueses. Durante toda la década de los ochenta estas proporciones han permanecido relativamente estables.¹⁰ A primera vista se tiene la impresión de que este minúsculo grupo de individuos abarca a los ciudadanos de la Unión propiamente dichos, porque sólo ellos parecen actualizar la esencia del carácter de los derechos de la Unión enlistados en los artículos 8a-8d del Tratado de la Comunidad Europea: hacen uso de derechos que son aplicados independientemente de una nacionalidad particular. La consecuencia de los derechos de la Unión consiste en que sus beneficiarios se vuelven menos extranjeros en un país del que no son originarios. Sin embargo, no es sólo este pequeño grupo de cerca de cinco millones de individuos protegidos por los derechos comunitarios el que podría conducir a la ciudadanía europea. Tanto en el amplio campo de acciones de las instituciones de la Comunidad, como en las áreas donde las autoridades nacionales aplican la ley de la Comunidad, los ciudadanos de los estados miembros que viven en sus propios países también están sujetos al orden legal de la Comunidad. En consecuencia, el principio de no discriminación en materia de nacionalidad no sólo prohíbe a un estado miembro tratar peor a los ciudadanos de otro estado miembro que a sus propios ciudadanos, sino que igualmente le prohíbe tratar peor a los segundos que a los primeros (Smit y Herzog, 1991: 7.06; Oppermann, 1991: 553). Así, la gran cantidad de ciudadanos de los estados miembros que no hacen uso de su derecho a moverse libremente dentro de la Comunidad se ven asimismo afectados por la Comunidad y su orden legal.

La importancia de lo anterior para las vidas cotidianas de los ciudadanos de los estados miembros probablemente se incremente. Existe un amplio consenso entre políticos y estudiosos acerca de que la Comunidad está basada en un concepto dinámico de integración (Oppermann, 1991: 304, 709 y ss.; Weiler, 1991a: 2.474 y ss.) en el cual el objetivo difuso de la Unión Europea sirve como un estímulo permanente hacia una más firme unión de los pueblos europeos. El establecimiento de la unión económica y monetaria probablemente ampliará el campo de acción comunitario en los próximos años. Este avance

posiblemente supondrá una presión creciente para la constitucionalización de la Unión (Mancini, 1989; Arbeitsgruppe Europäische Verfassung, 1991; Lenaerts, 1991; Díez Picazo, 1993), lo que sería inconcebible sin una creciente importancia del estatuto de la ciudadanía de la Unión. Finalmente, es posible que la migración intracomunitaria se incremente como resultado del mercado interno y del intercambio dinámico y libre de la unión económica y monetaria. Esto podría significar un incremento considerable del número de personas que residen en estados miembros distintos del propio.

A propósito de este todavía pequeño grupo de individuos, podemos asumir que el conjunto de derechos garantizados por la Unión podría ser capaz no sólo de hacerlos sentirse «en casa» en un país extranjero, sino también —por citar un contexto muy distinto, pero en muchos aspectos comparable— de eliminar «en los ciudadanos de cada estado los impedimentos de la extranjería en los demás estados». ¹¹ Esta sentencia se hizo con referencia al artículo 4, sección 2, de la Constitución de los Estados Unidos de América, donde se estipula que «los ciudadanos de cada estado deben ser titulares de todos los privilegios y protecciones de los ciudadanos de los distintos estados». En otra opinión, expresada casi cien años más tarde, la Corte Suprema (véase Tribe, 1988: 528 y ss., 548 y ss.) entiende que «el propósito fundamental de esta cláusula [...] consiste en ayudar a unificar en una sola nación a un conjunto de estados soberanos». ¹² Una resolución similar puede encontrarse en el artículo 3 de la *Reichsverfassung* [«Constitución Imperial», N. del T.] alemana de 1871.

En el caso norteamericano, el establecimiento de una ciudadanía nacional sirvió al propósito de hacer de la Unión la protectora de los derechos amenazados por los estados miembros. El estado federal tenía que proteger a los libertos de las probables violaciones de sus derechos, en particular de las provenientes de los antiguos estados esclavistas. La ciudadanía nacional se convirtió así en un refugio seguro contra las interferencias de los estados. Evidentemente, esta interpretación no puede aplicarse al establecimiento de la ciudadanía de la Unión en la parte 2 del Tratado de la Comunidad Europea, porque los derechos individuales están asegurados dentro de los sistemas constitucionales de los estados miembros. Más aún, la prioridad de la ley de la Unión respecto de la ley del estado miembro ya está asegurada por el principio de supremacía del derecho comunitario sobre la ley de los estados miembros (Weiler, 1991a: 2.424). Mejor dicho, el significado estructural de los derechos de los ciudadanos de la Unión consiste en la creación de una esfera socio-legal de la Unión que incorpora el objetivo comunitario de disminuir, o probablemente abolir, los «impedimentos de la extranjería en otros estados». Esto incluye no sólo a quienes se establecen en un estado miembro distinto del propio, sino también a quienes vivan en su propio estado miembro. Éstos tienen que encarar el hecho de que personas que usualmente eran extranjeras se han convertido en sus conciudadanos al menos en un aspecto —en su calidad de ciudadanos de la Unión—, sin

llegar a ser miembros plenos, es decir, ciudadanos del estado miembro respectivo en todos los aspectos de la vida cotidiana. Lo que a primera vista parece paradójico, en realidad podría articular la verdadera particularidad de la Unión Europea: la ciudadanía de la Unión no es tanto una relación del individuo con las instituciones de la Comunidad cuanto un estatuto socio-legal particular respecto de los estados nacionales miembros, los cuales tienen que aprender a afrontar el hecho de que personas que son sus ciudadanos física y socialmente están adquiriendo, por medio de la ciudadanía europea, un tipo de ciudadanía legal sin pertenencia nacional.

La «extranjería» será probablemente el rasgo distintivo de la ciudadanía de la Unión, una suerte de disonancia permanente y estructural, cognoscitiva y emocional que, por contraste con el caso norteamericano, probablemente no cristalizará en un futuro previsible en una cultura nacional unificada. A diferencia de la mayoría de los estados federales, es posible que la ciudadanía comunitaria no sustituya a la ciudadanía nacional ni haga de ella un estatuto de importancia menor, rayano en la irrelevancia. En vez de esto, ambos estatutos podrán coexistir, representando dos principios diferentes de organización política: la ciudadanía nacional utiliza fundamentalmente la territorialidad como el mecanismo básico para la integración de los individuos en la sociedad, mientras que el concepto de ciudadanía de la Unión presupone una política de pertenencia más abstracta que cumple el cometido de integrar a individuos en sociedades nacionales que, dados sus patrones tradicionales de estado-nación y su estructura social, los consideraban extranjeros. Este proceso, tal como fue expresado en las «Propuestas para una ciudadanía europea» presentadas por el gobierno español en septiembre de 1990, daría lugar a «extranjeros privilegiados». El gobierno español esperaba que el avance hacia la ciudadanía comunitaria «eliminará los actuales efectos negativos que acompañan a la condición de extranjero de un ciudadano de un estado miembro en otro estado miembro» (documento en Corbett, 1993: 156 y ss.). Queda pendiente analizar si la «abolición de los impedimentos de la extranjería», que a veces equivale al intento de evitar un «choque de culturas políticas», puede ser entendida en términos de la distinción entre *federalismo territorial* y *federalismo personal* (véase Fleiner-Gerster y Basta-Posavec, 1993). En todo caso, parece necesario asumir que la interpretación del sentido de la ciudadanía de la Unión será configurado en un amplio grado por los conceptos prevalecientes y las tradiciones propias de los estados miembros, ya que es el dualismo emergente de una ciudadanía nacional y comunitaria el que finalmente determinará el estatuto legal de los ciudadanos europeos.

Es posible que las disonancias resultantes del dualismo entre la más concreta ciudadanía nacional y la más abstracta ciudadanía comunitaria den lugar a serios conflictos que, finalmente, puedan frustrar el objetivo de la integración. La eliminación de «los impedimentos de la extranjería» requiere la eliminación

de la «extranjería» y este cambio, a su vez, reclama la mutua comprensión de las partes involucradas —los emigrantes provenientes de los distintos estados miembros, los estados miembros receptores y sus propios ciudadanos— respecto de lo que entienden cuando reivindican o tienen que aceptar, respectivamente, la institución de la ciudadanía de la Unión. Por lo tanto, el futuro del concepto de la ciudadanía europea depende en mucho de las capacidades de aprendizaje de los probables ciudadanos de Europa. Concretamente, de su capacidad y buena voluntad para afrontar y aceptar a los extranjeros en su vida cotidiana.

NOTAS

1. Véanse las directivas del Consejo núm. 364/90 del 28 de junio de 1990, en OJ 1990, L 180, p. 26 (derecho de residencia); núm. 365/90 del 28 de junio de 1990, en OJ 1990, L 180, p. 28 (derecho de residencia para empleados y trabajadores autónomos que han cesado en su actividad laboral); núm. 366/90 del 28 de junio de 1990, en OJ 1990, p. 30 (derecho de residencia para estudiantes).

2. Caso *Cowan vs Trésor Public*, caso 186/87, ECR [1989] 195-216.

3. Ciertamente, ellos disfrutaban de un estatus legal más favorable que el de los extranjeros de países no comunitarios.

4. Artículos 48 y ss., 52 y ss., 59 y ss. (libertad de movimiento para los trabajadores, libertades de los autónomos para establecerse y proveer servicios, con los derechos concomitantes).

5. *Internationale Handelsgesellschaft vs Einfuhr und Vorratsstelle Getreide*, caso 11/70, ECR [1970] 1.125-1.133.

6. *Nold vs Commission*, caso 4/73, ECR [1974] 491-506.

7. Subrayado nuestro.

8. Véase el informe del Comité del 27 de enero de 1994 (el así llamado Informe Herman) DOC EP A3-0031/94.

9. Subrayado nuestro.

10. Las cifras están tomadas de «Schnellbereiche: Bevölkerung und soziale Bedingungen», *Eurostat*, n.º 6 (1993), pp. 1-10.

11. Corte Suprema de los Estados Unidos de América, caso *Paul vs Virginia*, 75 U.S. 168, 180 (1869).

12. Corte Suprema de los Estados Unidos de América, caso *Toomer vs Witsell*, 334 U.S. 385, 395 (1948).

BIBLIOGRAFÍA

- ARBEITSGRUPPE EUROPÄISCHE VERFASSUNG (1991): «Arbeitsdokument. Wie Europa verfaßt sein soll. Vorschläge zur institutionellen Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft», en *Die Zukunft Europas - Kultur und Verfassung des Kontinents. Vorträge, Debatten und Dokumente der internationalen Konferenz in Rom (17-19 oct. 1990)*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.
- CLAPHAM, Andrew (1991): *Human Rights and the European Community: A Critical Overview* (European Union, The Human Rights Challenge, vol. I), Baden-Baden, Nomos.
- CORBETT, Richard (1993): *The Treaty of Maastricht. From Conception to Ratification: A Comprehensive Reference Guide*, Essex, Longman.
- CURTIN, Deirdre (1993): «The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces», *Common Market Law Review*, 30, 17-69.
- DÍEZ PICAZO, Luis María (1993): «Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea», *Revista de Instituciones Europeas* (Madrid), pp. 533-559.
- DURAND, Andrew (1979): «European Citizenship», *European Law Review*, vol. 4, pp. 3-14.
- EVANS, Andrew (1984): «European Citizenship: A novel concept in EEC law», *American Journal of Comparative Law (AJCL)*, pp. 679-715.
- , y Hans-Ulrich Jessurun d'OLIVEIRA (1991): «Nationality and Citizenship», en A. Cassese, A. Clapham y J. Weiler (eds.), *Human Rights and the European Community: Methods of Protection* (European Union, The Human Rights Challenge, vol. II), Baden-Baden, Nomos, pp. 299-345.
- FLEINER-GERSTER, Th., y L.R. BASTA-POSAVEC (1993): «Federalism, Federal States and Decentralization», Unpublished Paper, Institute of Federalism, Friburgo.
- GOODIN, Robert E. (1988): *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- GRABITZ, E. (1970): *Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft*, Colonia, Europa Union Verlag.
- LENAERTS, Koen (1991): «Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community», *Common Market Law Review*, vol. 28 (1991), pp. 11-35.
- MAGIERA, Siegfried (1987): «Die Europäische Gemeinschaft auf dem Wege zu einem Europa der Bürger», en *Die öffentliche Verwaltung*, 1987, pp. 221-231.
- MANCINI, G. Federico (1989): «The Making of a Constitution for Europe», *Common Market Law Review*, 26, 595-614.
- (1991): «The Making of a Constitution for Europe», en Robert O. Keohane y Stanley Hoffmann (eds.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder / San Francisco / Oxford, Westview Press, pp. 177-194.
- MARSHALL, Thomas H. (1992): *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt / Nueva York, Campus.
- MEEHAN, Elizabeth (1993): *Citizenship and the European Community*, Londres, Sage.
- OPPERMANN, Thomas (1991): *Europarecht*, Munich, C.H. Beck.
- PLENDER, Richard (1976): «An Incipient Form of European Citizenship», en F.G. Jacobs (ed.), *European Law and the Individual*, Amsterdam / Nueva York / Oxford, pp. 39-53.
- RENGELING, Hans-Werner (1993): *Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft*, Munich, Beck.
- SMIT, Hans, y Peter E. HERZOG (1984 ss.): *The Law of the European Economic Community. A Commentary on the EEC Treaty*, Nueva York, Matthew Bender.
- TRIBE, Lawrence H. (1988): *American Constitutional Law*, 2.ª ed., Mineola, Foundation Press.
- VAN DEN BERGHE, G. (1982): *Political Rights for European Citizens*, Aldershot-Hants, Gower.

- WEILER, Joseph H.H. (1991a): «The Transformation of Europe», *100 Yale Law Journal*, 2.403-2.483.
- (1991b): «Methods of Protection of Fundamental Human Rights in the European Community: Towards a Second and Third Generation of Protection», en A. Cassese, A. Clapham y J. Weiler (eds.), *Human Rights and the European Community: Methods of Protection*, Baden-Baden, Nomos, pp. 555-642.

Ulrich K. Preuß es constitucionalista y subdirector del Zentrum für Europäische Rechtspolitik de la Universidad de Bremen (Alemania). Entre sus obras destacan «Revolution, Fortschritt und Verfassung» (1990) y «Politische Verantwortung und Bürgerloyalität» (1984).