

Costanza MARGIOTTA,
Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso,
Laterza, Roma-Bari 2014, 183 pp.

ROSARIA MASTROIANNI IANNI
Universidad "Magna Graecia" de Catanzaro

Palabras clave: ciudadanía europea, Tratado de la Unión europea, Tribunal de Justicia de la Unión europea, extranjeros.
Keywords: European citizenship, Treaty on European Union, Court of Justice of European Union, foreigners.

Han pasado prácticamente más de 20 años desde que en la ciudad holandesa de Maastricht se firmó el Tratado de la Unión europea, por el cual se dio vida a una tipología única de ciudadanía, que cambió el concepto clásico que hasta aquel momento se había mantenido del instituto. Inicialmente calificada como "*market citizenship*", la ciudadanía de la Unión empezó así a conferir verdaderos y efectivos derechos a los ciudadanos de los estados miembros, los cuales vieron reconocida la libertad de circular y residir en todo el territorio europeo, pero no solamente eso, por primera vez se les confiere derechos políticos ejercitables en cualquier país de la Unión. Los ciudadanos residentes en un Estado diferente del que tengan la ciudadanía nacional pueden entonces votar en las elecciones municipales y europeas, en el Estado donde residen. El Tratado crea así por lo tanto una fractura en la aparente inalterabilidad de la correspondencia exclusiva entre ciudadanía nacional y sufragio.

Esta nueva "criatura anómala" empezó así a producir reflexiones perceptibles no sólo a nivel económico, sino también a nivel político y social. Y es justo de estos efectos y en general de los efectos conectados a ella que se ocupa Costanza Margiotta en su libro "*Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*", dividido en 5 capítulos, en los cuales la autora examina de manera clara y exhaustiva las diferentes problemáticas que desde hace tiempo atormentan al instituto de la ciudadanía europea.

Margiotta se plantea muchas preguntas en relación no solamente con el presente y por lo tanto “lo que hoy es la ciudadanía europea”, sino también especialmente con el futuro y con “lo que debería de representar” este instituto en los próximos años”. Y al tratar con temas tan sensibles, no deja de considerar las influencias negativas de la crisis económica actual. De hecho, en la actualidad Europa está experimentando sin duda uno de los peores periodos, si no el peor de toda su historia.

La “crisis europea” ha influido evidentemente también en la misma percepción de los europeos de pertenencia a una Unión supranacional política y económica. No sólo eso, sino que también las mismas políticas de integración se han visto condicionadas. Los 28 estados son cada vez más reacios a conceder derechos políticos y sociales a los que no son ciudadanos y aparecen cada vez más celosos de su soberanía.

No obstante, se puede compartir absolutamente el pensamiento de Margiotta cuando afirma que: «La ciudadanía europea no ha sido una simple declaración de principios, ella ha tenido un impacto a veces radical en los estados-nacionales». Los “beneficios” se han dejado sentir más por aquellos que se han movido dentro de la Unión al poder disfrutar de los derechos que se les otorgan. Y si, por una parte, así como considera Grosso, también mencionado por la autora, «la ciudadanía europea sigue apareciendo, en gran medida, como un concepto de contenido evanescente y de carácter embrionario» cuya concesión depende exclusivamente de los Estados miembros individuales; por otro lado, no se puede tener en cuenta que de su posesión derivan derechos «cuyas consecuencias pueden transformar los propios mecanismos de exclusión queridos por un concreto Estado miembro» (Margiotta). En el texto se utiliza la expresión de casi “con-ciudadano” para indicar el ciudadano de un Estado miembro que cruza libremente los límites y obtiene el derecho de residencia en otro Estado, con el fin de diferenciarlo del “ciudadano” que a diferencia del primero, también cuenta con el derecho a votar en las elecciones nacionales. Esta “exclusión” sin duda afecta la percepción que tenemos de un “no nacional” aunque si es europeo, que sigue contando todavía como si fuera un extranjero. Por otra parte, el nacimiento de un *demos* europeo no se ha generado ni al mismo tiempo del nacimiento de la Unión ni posteriormente. Las diferencias culturales entre los Estados miembros no sólo han impedido el surgimiento de un sentido de pertenencia, sino también un sentimiento de solidaridad entre los pueblos. Las diferencias, a veces muy marcadas, han dado lugar a lo que podría denominarse

como un “doble tipo de extranjero”: el europeo y no europeo (más conocido como extracomunitario).

Uno de los objetivos de Margiotta es proporcionar herramientas efectivas para comprender mejor este nuevo modelo de ciudadanía, desconectando de los conceptos de nacionalidad y pueblo. Las primeras dificultades se encuentran también en la misma definición, la noción clásica de ciudadanía como una condición de la persona que pertenece a la población constitutiva de un Estado, no sólo es insuficiente, pero totalmente insostenible. Europa claramente no es un Estado. A este respecto, Grosso al dar una definición de la ciudadanía, argumenta que estamos frente a, “uno de esos conceptos universales, que requieren un alto grado de interdisciplinariedad y forzando la consideración de varios puntos de vista de diversas dimensiones funcionales y estructurales, de múltiples perspectivas científico-disciplinar”. Y si el objeto de análisis se convierte en la ciudadanía europea, la cuestión se complica aún más y se hace necesario, con el fin de conceptualizar mejor tal caso, tener en cuenta algunos elementos que generan un replanteamiento de las estructuras tradicionales de la ciudadanía. La institución en cuestión es un ejemplo único de división entre el Estado y la ciudadanía no comparable con ninguna experiencia, ni siquiera con aquella federal. Es una ciudadanía, como reitera Margiotta, que “no tiene vida propia sino que se determina en relación con la ciudadanía nacional” y lo que es interesante es entender si este vínculo es indisoluble, y por lo tanto destinado a perdurar en el tiempo, o si se trata de un enlace destinado a aflojarse a través de los años.

En el contexto europeo, el concepto de ciudadanía debería proyectarse en una dimensión que trasciende y, por tanto, va más allá de la idea de nación y de los límites de los propios Estados, mientras que posee carácter accesorio pero no opcional con respecto a la ciudadanía de los distintos países de la Unión, de hecho, la completa pero no la reemplaza.

Se adquiere *ipso jure* por el simple hecho de ser ciudadanos de un Estado miembro de la Unión europea, y esto implica que en defecto de este *status* se pierde en consecuencia también lo de ciudadano europeo. Y es por esta característica única, que se define como ciudadanía dual.

Las distintas previsiones reiteradas en los tratados que se han sucedido en el tiempo, en última instancia, el de Lisboa, sostienen de manera clara e incondicional que la ciudadanía de la Unión es complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional y que la Unión respetará la identidad nacional de cada Estado miembro. En ningún caso, por lo tanto, se tendrá que enten-

der la ciudadanía europea como un reemplazo de las ciudadanía nacionales y los Estados miembros seguirán siendo únicamente los que deciden quien es ciudadano de la Unión y quien no lo es.

Pero retrocedamos un poco, concretamente a 1957, año en que en Roma fue creado el mercado común europeo, el precursor de la Unión Europea, basado en cuatro libertades: libre circulación de personas, libre circulación de servicios, libre circulación de mercancías y capitales. Aunque lentamente, se creó un espacio económico unificado, con condiciones de libre competencia entre las empresas. Los Estados miembros han contribuido significativamente a la integración económica, financiera y monetaria, y eso terminó eclipsando el tema de la ciudadanía política. Recorrer a grandes líneas el espíritu y la atmósfera que ha acompañado la creación de la Unión, en el contexto de una comparación entre las economías competidoras y caracterizado por la progresiva globalización de los intercambios comerciales y de los mercados, puede ser muy útil. Nos damos cuenta que, de hecho, las intenciones iniciales, consistentes en la creación de un mercado común más amplio, incluyendo toda una serie de bienes y de servicios, se han concretado en la realización de políticas comunes, en primer lugar la política agrícola y el comercio. Pero desde que la atención se desplazó de la economía y del mercado a los ciudadanos, y por lo tanto a la *polis*, las cuestiones se han convertido y siguen siendo considerablemente más complejas. En el empeño constante de no cruzar el límite de la soberanía de los Estados, las intenciones iniciales no logran concretarse. Por otra parte, nos damos cuenta rápidamente de que estamos muy lejos de una definición puramente europea de ciudadano de la Unión, es decir una definición única gobernada por una ley especialmente hecha sobre la ciudadanía europea que trasciende las leyes nacionales de atribución. Y considerado que estas últimas son tan diferentes que tampoco los modelos basados sobre el *Jus sanguinis* y sobre el *Jus soli* son capaces de exponer con precisión la lógica interna de las mismas, se hace difícil decir entonces, quiénes son realmente los destinatarios de la ciudadanía europea. Cada uno de ellos se ha convertido en tal en virtud de la ley en vigor, a este respecto, en su propio país. La asignación de una ciudadanía europea basada en la actualidad sobre 28 normativas nacionales diferentes no puede evitar crear evidentes problemas de igualdad de trato, en gran parte llevados por el Tribunal Europeo de Justicia. Como destaca también la autora, la labor desarrollada por la Corte es sin duda una tarea fundamental. Las sentencias dictadas por ella, de hecho, desempeñan un papel determinante en las dinámicas europeas y representan un instrumento vivo y

dinámico. Es suficiente pensar en los casos Chen, Kaur, Micheletti (considerado por Margiotta el primer ciudadano europeo verdadero), Baumbast, García Avello, todos citados por la autora, así como a los casos Aruba y Gibraltar, de los cuales la autora hace un análisis muy detallado. La jurisprudencia de la Corte se impone a los Estados miembros realizando una tarea indispensable también con respecto a la ampliación de la ciudadanía europea. Del examen de algunos casos recientes se deduce que la ciudadanía de la Unión, a pesar de ser una ciudadanía derivada, disfruta de un grado de autonomía en relación a aquella nacional, y esta “independencia” puede, en algunos casos, llegar a limitar el mismo poder discrecional de los Estados miembros de regular la pérdida de la ciudadanía nacional.

Esto es lo que se puede deducir, por ejemplo, del caso Rottmann. Por supuesto, estamos muy lejos de una ciudadanía europea desenganchada de aquella nacional y dotada de vida propia, pero no se puede negar que esta sentencia marca un importante paso hacia adelante.

Margiotta destaca correctamente la necesidad de un mayor compromiso político, esencial para asegurar que la ciudadanía puede sufrir una evolución en cuanto a ser menos “excluyente” y así adquirir una mayor “inclusividad”. Una ciudadanía centrada principalmente en el valor de la persona como un bien principal y por lo tanto superior a todos los demás intereses nacionales, que tienda a garantizar los derechos fundamentales (incluidos los sociales). Sería injusto, afirma Margiotta, confiar esta función sólo al Tribunal, no siendo plausible y es hasta deseable que tal cambio sólo puede tener lugar por decisión judicial.

Un capítulo especial está dedicado por la autora a los derechos de los ciudadanos europeos y su evolución desde Maastricht a Lisboa. La abolición de las fronteras interiores y por lo tanto la falta de control sobre la nacionalidad de los ciudadanos europeos, que circulan dentro de los territorios de los países miembros, ha sido un medio importante por el cual se intenta construir una identidad europea común, que todavía se basa en la posesión de una ciudadanía nacional. Y si la libertad de residencia puede considerarse una consecuencia de la libertad de movimiento, ambas son indispensables para el reconocimiento del derecho a participar en las elecciones municipales y para el Parlamento Europeo en los Estados de la Unión en los que se reside. La posesión de una ciudadanía europea, sin duda nos ha permitido representarnos la oportunidad de desenganchar el concepto de pertenencia nacional respecto al de participación. El concepto de ciudadanía que, de hecho, es la referencia tradicional para la cesión de los derechos políticos, ya no se basa sobre el concepto de identidad de la nación.

La ciudadanía de la Unión, por lo tanto, con el fin de alejarse de la abstracción que a menudo la caracteriza, y adquirir así un significado más concreto, requeriría una mayor "apertura" de los Estados respecto a ella, entendida como mayor transferencia de soberanía; pero, como bien ha puesto en evidencia en el libro, la tendencia parece ser, por el contrario, la de la promoción de medidas "antieuropeas" promovido por algunos estados. La investigadora a este respecto recuerda las peticiones de Alemania, Austria, Gran Bretaña y los Países Bajos para modificar las normas sobre la libertad de circulación y el acceso al Welfare, no sólo para los ciudadanos de terceros países, sino también para los de Europa. Y todo eso sucedió justo en lo que se llamó el "Año Europeo de los Ciudadanos", dedicado precisamente a los derechos que confiere la ciudadanía europea.

Después de haber tratado con los derechos de los ciudadanos europeos, la autora no se olvida de abordar la cuestión de los extranjeros. Las fronteras de Europa, cada vez más intransitables, aumentan en gran medida la diferencia entre aquellos que, por accidente, han nacido en este territorio, y quien en aquel territorio querría, sin embargo ser reconocido, para tener al menos la posibilidad de lograr mejores condiciones de vida, a pesar de haber nacido en otro lugar. Las fronteras que definen los límites decidiendo quién está dentro y quién al contrario debe estar fuera, no son sólo físicas, sino también mentales. Estas son las más peligrosas e intransitables. La identidad colectiva de los extranjeros, y por lo tanto la percepción que se tiene de ellos, depende en gran medida de la interacción, a veces muy compleja, de diferentes factores. Entre éstos, una considerable importancia tiene desde un lado la legislación más o menos restrictiva del país de acogida y del otro la "cultura", entendida en el sentido más amplio del término, del país de origen. Así como uno de los criterios que determinan la "pertenencia" y, a continuación, la posible obtención de la ciudadanía, es la naturaleza y la duración de la estancia. Un número considerable de países exige el conocimiento de la lengua oficial del país de acogida y el conocimiento de las leyes fundamentales. En este sentido Margiotta en su libro realmente pone de manifiesto el hecho de que las diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros, relativas a la ciudadanía se reflejan sobre la ciudadanía europea y que la existencia de una falta de armonización a veces puede ser "creativa".

La posesión del *status civitatis* ha constituido siempre una distinción entre los que pueden disfrutar de ciertos derechos, aunque obviamente sujetos a obligaciones particulares, y aquellos que son vistos como forasteros y por lo

tanto no tienen derecho a participar, ya sea directamente o indirectamente, a la ciudadanía activa y por tanto al ejercicio del poder político. El “problema” de la ciudadanía sigue siendo esencialmente el de que la ciudadanía política para realizarse necesita de una verdadera participación de los individuos en la determinación de las normas que rigen sus relaciones con otras personas y con el Estado. Los derechos políticos concedidos a los europeos no han sido suficientes para superar el problema del denominado déficit democrático, en un escenario político, como afirma Costa, citado otra vez por la autora, evidentemente, todavía dominado por los parlamentos nacionales. El único órgano que los ciudadanos de la Unión pueden elegir, no tiene a su vez los poderes de toma de decisiones que a su vez pertenecen a organismos no electos, y por esta razón no representativos.

Margiotta no se centra tanto en el tema de una Constitución para Europa, más bien prefiere hacer hincapié en los puntos fuertes y las debilidades de la ciudadanía en cuestión.

Así que, si por un lado, la investigadora reconoce el carácter innovador de la institución en cuestión, que por primera vez separó la ciudadanía y la nacionalidad, por otra parte, argumenta que es necesario ir más allá, rellenar de contenido esta nueva tipología de ciudadanía. Y esto sólo se puede lograr a través del reconocimiento de un derecho “incondicional” a circular y residir en el territorio europeo, esto significa que este derecho deberá ser reconocido también a los desempleados, a los trabajadores precarios y también a los inmigrantes no europeos, que representan los sujetos más “temidos”. Para estas categorías sería deseable la creación de nuevas instituciones capaces de reconocer e implementar sus derechos. Además, considera necesario un nuevo proyecto de welfare encaminado al reconocimiento de los derechos sociales, incluso de las personas que son económicamente inactivas. Por tanto, la idea de Margiotta es la de separar el disfrute de los derechos sociales de la prestación de trabajo. Una idea muy ambiciosa pero que no es fácil de lograr. Los derechos sociales, de hecho, tienen un coste en términos económicos y de alguna manera presuponen la existencia de un fuerte componente de solidaridad. Margiotta también propone que se “de-ethnicizen” las normas internas relativas a la ciudadanía; y que ésta tienda hacia un modelo cada vez más más inclusivo. Su optimismo la lleva a proponer, por último, la posibilidad de compra directa de la misma ciudadanía europea.

Siempre que hablamos de la ciudadanía, creo que es fundamental destacar que esta última es un importante parámetro jurídico de igualdad y

desigualdad entre los hombres, constituye la base fundamental cuya atribución completa el cuadro de los derechos esenciales de la persona, y aún más importante es la función de garantía que se lleva a cabo en relación con los mismos derechos. Por lo tanto, como señala la misma autora, no hay duda de que el modelo de ciudadanía hacia el que deberíamos tender es definitivamente un modelo inclusivo que trascienda las cuestiones étnicas, culturales y sociales. Por otro lado, como afirma La Torre: «la sangre es agua, por lo menos en el sentido de que las raíces genéticas, biológicas y étnicas no determinan el ser de los seres humanos».

Si el destino de la ciudadanía europea aún no ha sido totalmente escrito y por tanto su futuro es incierto, depende de nosotros, ciudadanos europeos decidir nuestra suerte. Siempre teniendo en cuenta que de todos modos todavía es un *status* que nos confiere derechos y prioridades adicionales. Y para decirlo con Margiotta, es necesario empezar a percibir la ciudadanía de la Unión «como un espacio para la reinención de una política de libertad y de igualdad, antídoto contra todas las recaídas identitarias y nacionalistas, producidas por las opciones actuales de la Unión Europea y de sus miembros».

ROSARIA MASTROIANNI IANNI
Universidad "Magna Graecia" de Catanzaro
e-mail: rosymastroianni@yahoo.it