

La nueva ciudadanía europea

Adriana Capaldo¹

Resumen

En el presente artículo se reflexiona en torno al proceso de creación de la nueva ciudadanía europea tomando como punto de partida la necesidad que dicho proceso importa, en cuanto a crear un cuerpo constitucional que considere necesariamente la diversidad. Para ello se presentan algunas de las interpretaciones relativas a los conceptos y principios jurídicos que legitimarían la constitución de esta nueva ciudadanía, así como la real aceptación de los miembros para ser considerados ciudadanos de la Unión y la tensión entre inclusión/exclusión.

Palabras claves: Ciudadanía, legitimidad, inclusión/exclusión

Abstract

This article reflects on the process of the creation of a new European citizenship, taking as a starting point the need that this implies, in terms of creating a constitutional body that considers diversity to be necessary. To achieve this, some interpretations relative to the juridical concepts and principles that would legitimate the constitution of this new citizenship are presented, also the acceptance of the members to be considered citizens of the Union and the tension between inclusion/exclusion.

Keywords: citizenship, legitimacy, inclusion/exclusion

¹ Italiana, licenciada en historia Universidad Católica de Chile, magister (c), Universidad de Chile. Profesora de la Universidad Academia Humanismo Cristiano. Email: acapaldo@academia.cl

La reflexión que se presenta apunta al análisis del proceso que se ha vivido y se vive actualmente en Europa para la creación de un cuerpo constitucional inclusivo de la nueva ciudadanía europea. Esto implica asumir, de partida, la hipótesis de que la pertenencia a una comunidad política no puede separarse de la regulación de los mecanismos de admisión de los no-ciudadanos. Es decir, significa aceptar que la ciudadanía está íntimamente relacionada, y es dependiente de un *corpus* jurídico. Ello requiere algunas precisiones.

En primer lugar, el proceso de una constitución para Europa fue entendido en su dimensión material, es decir, ella no se limitaba a las definiciones de ciudadanía que emergen de los tratados de la Unión, pero se hace extensiva a las normas que se ejecutan a nivel nacional, al funcionamiento de las prácticas administrativas que limitan la circulación de personas a través de las fronteras y a las políticas gubernamentales sobre migración. En segundo lugar, las fronteras se conciben como un conjunto heterogéneo que se extiende al interior y exterior del territorio europeo. Esta noción de fronteras o límites territoriales pone en discusión las tradicionales representaciones de la ciudadanía como algo homogéneo que se aplica al interior de las fronteras nacionales.

Adoptar los límites, y su transformación, como esquema de análisis permite conjugar dos líneas distintas de investigación, a saber: la relación entre la ley y el territorio, por un lado, y aquella entre la ley y las personas, por otro. En relación a la primera línea de investigación, el reposicionamiento de los confines nacionales y transnacionales de Europa alumbra el quiebre existente sobre el principio de la soberanía territorial de la ley que, en el Estado nacional, se había sobrepuesto al de una inseparable unidad entre ley y soberanía, es decir, al principio de la soberanía de la Ley. En otras palabras, la progresiva desterritorialización de las fronteras o límites externos e internos de la *polis* europea, desarticula su espacio jurídico y admite una soberanía compartida entre actores diversos, sean estos públicos como privados.

La segunda línea de investigación, esto es, la proliferación de posiciones jurídicas diferenciadas, asignadas según un modelo de pertenencia fundado en los derechos, evidencia la tensión, de acuerdo a lo señalado por Etienne Balibar, entre igualdad y libertad, que son los principios fundamentales del universalismo liberal.

Como sostiene el autor: “los confines son el *locus* donde la relación entre ley y territorio y entre ley y personas converge, y al mismo tiempo, es incongruente con la relación binaria entre legalidad/ilegalidad” (Balibar, 2003).

Europa no es la única forma política en la cual se han manifestado fenómenos similares a los descritos anteriormente. Los dos principales ejemplos históricos sobre desterritorialización de las leyes y proliferación del *estatus* son el derecho romano y los sistemas coloniales. El último ejemplo resulta relevante por cuanto constituye “la otra cara” del Estado Nación y de su misión universalista. En los sistemas coloniales, el Estado Nación moderno opuso la homogeneidad interna del “ciudadano universal” a la diferencia con la cual venía impuesto desde fuera, y lo hizo exportando sus propios confines a nivel global.

Con la conformación de las sociedades modernas, se establecerán nuevas condiciones. Por una parte, a un nivel superficial del proceso de transformación, fueron diseñados los confines entre Estados; por otra, el área de proyección de Europa abarcará al mundo entero. El significado de confines o límite asumirá una mayor importancia desde el punto de vista político, pero al mismo tiempo, se redujeron cuando lo que estaba en juego era poder gobernar sobre territorios que se encontraban al otro lado de sus confines.

El acontecimiento global del sistema territorial estatal transformó cada frontera de expansión en una línea de demarcación entre entidades políticas homogéneas y simétricas, ensombreciendo cualquier otro significado de los confines políticos y territoriales. Por sobre todo, los confines no sólo dividen, sino también conjugan a las entidades de las cuales constituyen su delimitación y, en consecuencia, su principal función se relaciona no tanto con la separación, sino más bien con la diferenciación.

Esta característica ha sido subrayada por varios autores, quienes analizan los confines territoriales como límites de un sistema y que consienten o aceptan una creciente diferenciación y complejidad de las sociedades modernas. Además, los confines o límites producen dos tipos de relaciones; uno, entre los distintos sistemas políticos, y otro, entre el sistema político y su mundo circundante. En otras palabras, ellos no solo generan y regulan las relaciones entre los Estados, sino que también regulan a las personas que se encuentran fuera de su sistema político.

También en el caso europeo, es necesario considerar la dimensión ambivalente de las fronteras, como área "permeable" (Benhabib, 2005) de contacto, para reivindicar la subjetividad de aquellos que se encuentran fuera y para comprender sus posiciones respecto a los confines de la nueva entidad política. Sólo considerando los confines como un instrumento que produce relaciones inmediatas respecto de los individuos, es posible captar algunas de sus características principales como su asimetría: de hecho, ellos no constituyen una suerte de delimitación entre entidades homogéneas como sostenía T.H. Marshall, sino más bien, como señala Balibar, asumen una función distinta dependiendo del lado en que se encuentren.

Europa comparte con el Estado nación moderno una ambición universalista, y al igual que en este Estado, la ley está llamada a mediar entre las instancias de universalidad y lo propio de la vida circunscrita a cada una de las naciones o *polis*.

La apuesta es por lo tanto, tratar de entender hasta qué punto el proceso de creación de una constitución que norme sobre la pertenencia europea "post-nacional" pueda superar sus límites de herencia histórica y teórica. Este análisis nos permitiría entender de los mecanismos jurídicos que definen los confines o límites externos de la ciudadanía europea y su comparación con los dispositivos particulares de otros sistemas legales, como por ejemplo el sistema de Estado/territorial y lo que fue el sistema colonial.

La idea es reflexionar y dar luces sobre los límites de las aspiraciones universalistas de un modelo de pertenencia fundado en los derechos, y cuestionar los

aparatos a través de los cuales se construirá la posición jurídica de los no-ciudadanos, en el marco de esta nueva ciudadanía europea.

Si tomamos como ejemplo los confines orientales de Europa, el contexto de ampliación de la Unión Europea constituye un escenario privilegiado para analizar las transformaciones de los límites nacionales y supranacionales.

*La condición que se ha impuesto a los países candidatos para su integración es que implementen el *acquis comunitario* del sistema Schengen² antes de que el proceso de adhesión se haya completado. Ello nos permite un estudio temporal y espacialmente limitado de las tendencias que han caracterizado a las transformaciones de los sistemas jurídicos de los países actualmente miembros de la Unión.*

Los países orientales de Europa han sido caracterizados, generalmente, por su notable “inestabilidad” y, esta característica se ha constituido en un obstáculo natural de sus ambiciones universalistas. Ejemplo de ello son los complejos procesos de inclusión de Polonia, Bulgaria y Rumania.

En este proceso de integración, los parlamentos de Polonia, Rumania y Bulgaria, debieron, en algunos casos, derogar normas vigentes, e introducir nuevos estatutos para los extranjeros y así cumplir con los requisitos del sistema Schengen. En ellos se señalan claras normas de protección para los mismos. El objetivo fundamental de estas modificaciones legales aprobadas en estos países era adaptar las normativas nacionales al nuevo sistema de visas impuesto por su futuro ingreso en el área Schengen. Por otra parte, estas leyes inciden sobre otros aspectos de la condición jurídica de los no-ciudadanos, y al mismo tiempo, reflejan una progresiva “europeización” de las legislaciones intracomunitarias.

Sobre el debate teórico relativo a la ciudadanía europea, ésta ha sido definida como un modelo de pertenencia post-nacional, donde los derechos son adscritos a los individuos sobre la base de su condición jurídica más que de su nacionalidad. Este modelo es considerado como potencialmente inclusivo y expansivo, ya sea en relación a los sujetos que puedan acceder a ella, como también respeto para la multiplicidad de los derechos a ellos reconocidos. Si bien la definición de una pertenencia plena está sujeta a las legislaciones nacionales, esto porque para ser ciudadano europeo se debe primero ser ciudadano de un Estado miembro de la UE, hay ciertos derechos civiles y sociales que pueden ser reclamados independientemente de su pertenencia o no a un Estado miembro; tal es el caso de los inmigrantes legalmente establecidos, de los residentes y de los refugiados.

Al mismo tiempo, la legislación sobre protección de la infancia cuestiona la noción misma de la nacionalidad como base homogénea para la obtención de

² El término derivado del francés, *acquis comunitario*, significa los derechos y las obligaciones que los países de la Unión Europea comparten. Esto comprende todos los tratados y las leyes, las declaraciones y las resoluciones, los acuerdos internacionales en materias de competencia de la UE y las sentencias pronunciadas por la Corte de Justicia. También incluye las iniciativas que los gobiernos de la UE adopten en el área de la justicia y de los asuntos internos, así como las políticas comunes en materia de seguridad externa. Aceptar el *acquis* significa tomar a la UE tal y como es. Los países candidatos, antes de adherir a la UE, deberán aceptar el *acquis* y hacerlo parte de su propia legislación, así como integrar la legislación de la UE en sus propias normas legales nacionales.

derechos, mientras la entrada en vigor de la Carta europea de derechos aprobada en Niza, entregará un nuevo cuadro normativo para la definición de una personalidad jurídica transnacional al interior del espacio jurídico europeo. De lo anterior, se puede deducir lo complejo de los márgenes normativos que dan significado político y social a la ciudadanía europea, y que ésta se caracteriza por niveles diferenciados de pertenencia, según el estatuto jurídico de aquellos individuos que reclamen su inclusión total o parcial.

La potencialidad inclusiva de este modelo ha llevado a muchos analistas a considerar a la UE como una nueva versión del sistema estatal global heredero de Hobbes. Sin embargo, cuando se considera el tema de la inmigración transnacional, casi todos coinciden en que se debe limitar la movilidad fronteriza. El interés de las personas por circular libremente puede ser, en palabras de Habermas, valorado como derecho moral, pero no legalizado, o bien se lo puede considerar como un principio normativo en el cual se deben inspirar las políticas de acceso a la ciudadanía.

Si consideramos el liberalismo más ortodoxo, la “nación liberal”, compuesta por individuos libres e iguales, esta encuentra los límites de su expansión en los principios del “orden público” y de la “seguridad nacional”, que se han levantado como protección a la propiedad privada y el bienestar compartido. Esto nos lleva a plantear cuáles son ahora, los límites jurídicos de la nación liberal cuando se enfrenta a estos procesos que surgen como consecuencia lógica de un constitucionalismo que intenta normar sobre la pertenencia europea y que se transforme en un modelo alternativo al actual.

Justamente, el estudio de la lógica jurídica que limita la libre circulación de las personas a través de los límites nacionales, demuestra que no se ha resuelto el tema de los derechos de pertenencia para los ciudadanos, sino que generalmente ello queda limitado a cuestiones de “orden público” o de “seguridad nacional”.

La pregunta es, ¿qué impide una redistribución ilimitada del bien jurídico que garantiza la libre circulación también para aquellos que no son ciudadanos? Habría que valorar el derecho de todas las personas a la libre circulación, por una parte, y por la otra, considerar el orden público y la seguridad nacional. Sin embargo estos dos últimos conceptos se entienden en su acepción negativa, toda vez que se imponen para limitar el acceso a aquellos que no son miembros de la UE.

Argumentar el no acceso a partir de los conceptos de orden público y seguridad nacional de los miembros de una comunidad, implicaría definir qué se entiende por ellos, y al mismo tiempo, quedaría abierta la posibilidad de cuestionar definiciones ya asumidas. Se debe recalcar que la construcción normativa de estos conceptos, orden y seguridad nacional, demuestra cómo estos conceptos se basan en una concepción casi tautológica de lo que se considera el ámbito público, para llevarlo desde el nivel nacional al supranacional. Son muchos los ejemplos emanados de las regulaciones que han adoptado los países miembros de la UE en materia de circulación de personas, que nos lleva a pensar que se ha producido esta “transferencia” de lo nacional a lo transnacional.

De manera superficial se podría señalar que las fronteras entre los Estados miembros de la Unión, se están desdibujando, para dar paso a un espacio común que permite la libre circulación, accediendo así a una libertad de circulación transnacional. Sin embargo, la responsabilidad recíproca entre los Estados miembros implica asumir un concepto "comunitario" de las fronteras, transformando cada frontera interna y externa en un espacio que pertenece a cada uno de los Estados miembros. En consecuencia, las nociones de orden público y seguridad nacional se han transferido de un Estado a otro.

De acuerdo a las cláusulas contenidas en los Acuerdos de Schengen, un extranjero para ser admitido en un territorio, no debe ser considerado "peligroso para el orden público, la seguridad nacional y las relaciones internacionales, de cualquier Estado miembro". Los extranjeros definidos como "peligrosos" de acuerdo a consideraciones de orden interno, son aquellos a los cuales las leyes nacionales han impuesto límites para el acceso y, generalmente, son calificados como "indeseables". Los criterios utilizados para calificar a un extranjero como "indeseable" son el resultado de los registros y la información recabada por un sistema pan-europeo (SIS) y esta base de datos se alimenta de la información enviada por cada Estado miembro, el cual puede calificar a un extranjero como indeseable por haber cometido algún delito o simplemente una falta de tipo administrativo, como es no tener al día sus documentos de permanencia en el territorio.

Como resultado de esta responsabilidad recíproca entre los Estados miembros, los conceptos de orden público y seguridad nacional, son el resultado de la suma de las restricciones establecidas en cada país al acceso de extranjeros.

En el orden colonial la construcción de estatutos diferenciados no era relevante para la clasificación entre ciudadanos y extranjeros, sino más bien entre ciudadanos y súbditos. La sujeción al imperio no era un concepto simple de definir ya que implicaba un estatus que podía modificarse dentro del mismo sistema jurídico.

La tensión entre la calidad desigual del súbdito y la homogeneidad del ciudadano "universal" de los Estados nación, se logró reconciliar en la medida en que fueron definidos los conceptos de ciudadanía. Estos se manifestaron, al mismo tiempo, como límites territoriales y límites del estatus; es decir las delimitaciones provocaron relaciones diferenciadas con todo aquello que quedaba "fuera" de su dominio.

La representación tradicional de la ciudadanía se ha caracterizado por la igualdad entre los ciudadanos, la diferencia reside fuera de los límites de pertenencia, ya sea que estos puedan o no coincidir con los de la comunidad nacional, o bien que se extiendan hasta conformar una *cosmopolis* ideal. Para el caso europeo, como ha observado Étienne Balibar, el posicionamiento y el funcionamiento de los límites ya no se refiere a los márgenes sino a su propio sistema de gobierno. Los límites se han arrastrado al corazón de Europa a través de los individuos cuya movilidad se ha limitado. Los confines europeos residen en las concepciones propias de la modernidad, pero las migraciones contemporáneas han desafiado estas concepciones, toda vez que los movimientos migratorios se han invertido, desde las antiguas colonias al corazón mismo de Europa.

Referencias bibliográficas

AlSayyad, Nezar/Castells, Manuel (eds.) (2003). *A Europa musulmana o euro-islam? Política, cultura y ciudadanía en la era de la globalización*, Madrid.

Balibar, Etienne (2003), *¿Nosotros ciudadanos de Europa?*, Tecnos, Barcelona.

Benhabib, Seyla (2005), *Los derechos de los otros: extranjeros, residentes y ciudadanos*, Gedisa, Barcelona.

Fraser, Nancy/Honneth, Axel (2003), *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London. Verso.

García Canclini, Néstor (1995), *Consumidores y ciudadanos*. México, Grijalbo.

Habermas, Jürgen (2006), *¿Por qué la Unión Europea necesita un marco constitucional?*, en Boletín Mexicano del derecho comparado, UNAM, Vol. XXXV, N° 105.

Hola, Eugenia/Portugal, Ana María (eds.), (1997), *La ciudadanía al debate*, Santiago de Chile, ISIS Internacional.

Kymlicka, Will (2000), *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona, Paidós.

López Sala, Ana María, (2005), *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona, Anthropos.

Marshall, T.H. (1998), *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid.

Mouffe, Chantal (1999), *El retorno de lo político. Comunidad ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona. Paidós.

Pateman, Carole (2005, segundo semestre), "Democratizando la ciudadanía. Algunas ventajas del ingreso básico", en: *Actuel Marx: intervenciones* (Universidad Arcis), No. 4.

Peña Echeverría, Javier (2003), La carta de derechos fundamentales y ciudadanía europea, en: *Revista de Estudios Europeos*, No. 33.

PNUD (2004), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires.

Sabato, Hilda (coordinadora), (1999), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México D.F.

Sojo, Carlos (2002), "La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano", en: *Revista de la CEPAL*, No. 76.