

Incursión en las implicaciones jurídico-políticas de la ciudadanía de la Unión y la condición de "extranjero" en la Unión Europea

Susana Sardinha Monteiro¹

Con el reconocimiento, en 1992, de la Ciudadanía de la Unión, por el Tratado de Maastricht, los nacionales de los Estados miembros empezaron a beneficiar de un conjunto de derechos previstos en el Tratado de la Comunidad Europea (TCE). Así, el paradigma de los derechos de las personas de la entonces CEE (Comunidad Económica Europea) ha cambiado: de derechos de contenido económico a derechos de ciudadanía, con expresión en el dominio central de cualquier ciudadanía, el político.

Con una lista de derechos de alcance restringido y contenido limitado y sin la imposición de deberes, fue el estatuto de ciudadanía de la Unión dotado de una cláusula evolutiva que permite profundizar los derechos existentes, así como crear nuevos derechos. Sin embargo, se han producido pocos cambios en el transcurso de casi tres décadas desde su creación. Con este texto no pretendemos realizar un análisis detallado del contenido material de la ciudadanía de la Unión, sino de sus implicaciones y consecuencias que van más allá del plan jurídico y asumen una clara dimensión política. En este sentido nos centraremos en la ambivalencia derivada de la consagración de un estatuto de ciudadanía de la Unión dependiente de la nacionalidad estatal. Por lo tanto, la ciudadanía de la Unión constituyó un factor de unión y, a la vez, un factor de exclusión. Unión para los nacionales de uno de los Estados miembros y exclusión para los nacionales de Estados terceros.

En realidad, la ciudadanía de la Unión es un elemento de unidad, cohesión e implementación de un sentido de identidad común. Pero este sentimiento no se decreta por (mera) imposición legal, sino que resulta de su interiorización por parte de los ciudadanos. Para ello, se deben realizar esfuerzos para que los ciudadanos sean más participativos, interesados y activos en la vida de la Unión. Es importante combatir la indiferencia de los ciudadanos hacia el proceso de integración, acercando la Unión a sus ciudadanos y estos a la entidad a la que pertenecen.

De hecho, la ciudadanía de la Unión tiene una dimensión de exclusión, en la medida en que deja fuera de lo círculo de sus beneficiarios a todos aquellos que no tienen el mencionado vínculo con uno de los Estados miembros: la nacionalidad.

Asimismo, constituyéndose como un estatuto de complementariedad y de acumulación y no de sustitución, hay una consecuencia que no podemos dejar de señalar: el cambio de entendimiento entre los conceptos de nacional y extranjero, por referencia al ordenamiento jurídico de la Unión. Con la creación de la ciudadanía de la Unión, el léxico europeo ha cambiado radicalmente, en lo que respecta a la dicotomía entre nacionales y extranjeros. Los extranjeros son, así, los nacionales de terceros países y no los nacionales de otros Estados miembros.

Con relación a esta temática, es importante analizar si los nacionales de un Estado miembro benefician del derecho de asilo en el territorio de otro Estado miembro. Para una respuesta

¹ Professora Adjunta e Coordenadora do Departamento de Ciências Sociais da Escola Superior de Educação e Ciências Sociais do Politécnico de Leiria. Investigadora Integrada do IJP-IPLeia. E-mail: susana.monteiro@ipleiria.pt

adecuada a esta cuestión deberemos tener en cuenta las normas relacionadas con el derecho de asilo y averiguar si, según ellas, los ciudadanos de la Unión pueden ser considerados refugiados en otros Estados miembros y si pueden allí solicitar una demanda de asilo.

Mientras el carácter exclusivo de este estatuto, los Estados miembros han decidido crear un conjunto de reglas destinadas a promover la integración de los nacionales de terceros países residentes legalmente en el territorio de los Estados miembros. El camino seguido fue el de crear un estatuto de residente de larga duración y reducir, así, la discrepancia entre los nacionales de los Estados miembros y, por tanto, ciudadanos de la Unión y los nacionales de terceros países, otorgándoles un trato equitativo. Entre los diversos actos de derecho derivado, centraremos nuestra atención en el impacto de la Directiva del Consejo 2003/109 / CE de 25 de noviembre de 2003, que establece un estatuto específico para los nacionales de terceros países residentes de larga duración en la Unión Europea. Esta fue una señal del reconocimiento por parte de los Estados miembros, del papel que estos extranjeros asumen para la Unión, muchos de ellos perfectamente integrados social, económica, cultural e incluso políticamente en el territorio de residencia. Fue, así, adoptado un conjunto de reglas comunes en materia de política de inmigración y de establecimiento de un régimen específico para los nacionales de terceros países residentes de larga duración en la Unión.

Así, la ciudadanía de la Unión, como cualquier otra ciudadanía, constituyó un factor de exclusión, con claras consecuencias en la caracterización de los extranjeros, en y para la Unión Europea, que va mucho allá de una (simple) cuestión terminológica. Asumiremos, entonces, las consecuencias de esta condición para los extranjeros, que no tienen la nacionalidad de un Estado miembro, por lo que nos proponemos desarrollar una breve incursión en las repercusiones de la ciudadanía de la Unión en los nacionales de terceros países, principalmente los residentes legalmente en la Unión.