

## ALGUNAS REFLEXIONES A PROPÓSITO DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA

Juan José Ruda Santolaria \*

El tratado de Maastricht de 1992 ofrece una novedad importante al consagrar la «ciudadanía de la Unión Europea» e incorporar dicha figura en el tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que sustituye a la antigua Comunidad Económica Europea. En ese sentido, siguiendo un valioso trabajo sobre el particular de la gran jurista española Araceli Mangas, cabe destacar entre los antecedentes inmediatos de tal opción a las propuestas española, de 1990, y holandesa, de 1991, donde, respectivamente, se apuntaba a una «ciudadanía de la Unión» y a «una ciudadanía de la Comunidad»; la fórmula final recogida toma de ambas en cuanto se establece la «ciudadanía de la Unión» pero insertando la misma en el tratado de la Comunidad<sup>1</sup>. Habría, según señala Mangas, el ánimo por reforzar el vínculo del individuo provisto de tal «ciudadanía» no sólo con la dimensión más importante y activa del conjunto, la Comunidad Europea, sino con la totalidad del mismo, expresada en la Unión Europea; empero, técnicamente, se trató de una salida jurídicamente válida, originada en el hecho que el tratado de Maastricht que instituye la Unión Europea no atribuye a ésta personalidad jurídica internacional, atributo del cual disfrutaban las tres Comunidades Europeas, y, de manera especial, la Comunidad Europea<sup>2</sup>.

En tal sentido, a mérito del artículo 8 del tratado de la Comunidad Europea:

«1. Se crea una ciudadanía de la Unión.

Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro.

---

\* Abogado e Investigador Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Católica.

1 Para efectos de la elaboración del presente artículo ha sido determinante el trabajo de MANGAS MARTÍN, Araceli "La ciudadanía de la Unión Europea", en: **Cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de Estudios sobre el Defensor del Pueblo**, nov. 1992. El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1993, pp. 15-68. El mismo fue aportado como material del seminario «Democracia y Ciudadanía: el modelo de la Unión Europea», desarrollado en Lima, del 25 al 27 de agosto de 1997, por el Instituto de Estudios Europeos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. En el referido trabajo, vid. pp. 25-26, 28, 30, 34. Además, DÍEZ DE VELASCO, Manuel. **Las Organizaciones Internacionales**. Madrid: Tecnos, 10<sup>o</sup> ed., 1997, p. 529.

2 Cfr. MANGAS. *Ob. cit.*, pp. 32-33, 34-35.

2. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado.»<sup>3</sup>

El análisis de la forma como la materia ha sido desarrollada pone de manifiesto que, pese a la especificidad de cada una, las nociones de «ciudadanía de la Unión Europea» y de «nacional de un Estado miembro» se encuentran indisolublemente ligadas. La primera se deriva de la segunda, pues se es ciudadano de la Unión Europea en función a ser nacional de alguno de los Estados miembros; no existe una atribución directa de la ciudadanía de la Unión Europea, sino que ésta se deriva del carácter de nacional de un Estado miembro<sup>4</sup>. A mayor abundamiento, en una Declaración anexa al Tratado de Maastricht se establece tanto la remisión al Derecho interno de cada Estado miembro para determinar la condición de nacional del mismo de una persona como el que corresponderá también al Estado de que se trate declarar quiénes deben ser considerados como sus nacionales a efectos comunitarios<sup>5</sup>.

De lo hasta aquí expuesto, se colige que no hay una «nacionalidad europea» o «comunitaria», sino que se mantienen con total vigencia las nacionalidades de los distintos Estados miembros. La nacionalidad sigue siendo un asunto inscrito en el «dominio reservado» de los Estados miembros, los cuales continuarán fijando los criterios, no siempre coincidentes, en materia de su atribución, ya sea en la adquisición originaria o sobreviniente de la misma. Por ende, la calidad de ciudadano de la Unión Europea de una persona dependerá de tener la nacionalidad de uno de los Estados miembros conforme a los presupuestos de la correspondiente legislación estatal; lógicamente, en la práctica, se supedita dicha calidad a que el individuo conserve el vínculo jurídico básico con el Estado respectivo, con lo cual la «continuidad» de aquella nacionalidad reviste carácter determinante<sup>6</sup>.

Adicionalmente, hay una cuestión mencionada por Mangas que merece mayor reflexión. Esta es la situación creada por los casos de «doble o múltiple nacionalidad», cuando, v.gr., concurre en una misma persona la condición de nacional de un Estado miembro de la Unión Europea (consecuentemente, ciudadano de ella) y de otro Estado no miembro<sup>7</sup>.

La referida situación puede originarse por circunstancias «de hecho» o «de Derecho». Ilustrativo al respecto es el ejemplo de España, cuya Constitución de 1978 dispone que los españoles de origen no pierden tal calidad al adquirir la nacionalidad de Estados iberoamericanos o de otros Estados con una ligazón especial<sup>8</sup>; a la par, de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 del Código Civil español, son españoles de origen los hijos de padre o madre españoles<sup>9</sup>. De esta manera, se constatarían supuestos de «doble nacionalidad» que irían más allá de los contemplados en los aún vigentes, mas superados por la

3 Artículo 8 del tratado de la Comunidad Europea, en título II del tratado de Maastricht de la Unión Europea de 1992: Disposiciones por las que se modifica el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de constituir la Comunidad Europea.

4 Cfr. DÍEZ DE VELASCO. *Ob. Cit.*, p. 529. MANGAS. *Ob. Cit.*, pp. 35-36.

5 Declaración anexa al Acta Final del Tratado de Maastricht de la Unión Europea de 1992 relativa a la nacionalidad de un Estado miembro. Cfr. también DÍEZ DE VELASCO. *Ob. Cit.*, loc. cit. MANGAS. *Ob. Cit.*, p. 37.

6 Cfr. DÍEZ DE VELASCO: *Ob. Cit.*, loc. cit. MANGAS: *Ob. Cit.* pp. 35-37.

7 MANGAS. *Ob. Cit.*, p. 37.

8 Artículo 11.3 de la Constitución española de 1978.

9 Artículo 17.1.a) del Código Civil español.

práctica interna derivada del texto constitucional, Convenios de doble nacionalidad como el suscrito con el Perú en 1959; hay, entonces, adquisiciones sobrevenientes de otras nacionalidades que, desde la perspectiva del Derecho español, no acarrearán pérdida de la nacionalidad española de origen. Igualmente, se produce una «conurrencia de nacionalidades» cuando, e.g., un nacido en el Perú e hijo de padre o madre españoles adquiere automáticamente, en aplicación de las reglas de dos ordenamientos jurídicos diferentes, la nacionalidad peruana de nacimiento «iure soli» y la nacionalidad española de origen «iure sanguinis»<sup>10</sup>.

El asunto reviste gran importancia, dado que, a mérito de la legislación de España en la materia, las personas comprendidas en estos últimos casos son nacionales españoles, y, a consecuencia de ello, ciudadanos de la Unión Europea. Resultará pertinente considerar frente a las situaciones apuntadas de «doble o múltiple nacionalidad» que, si bien un Estado miembro de la Unión Europea puede atribuir válidamente su nacionalidad a un individuo determinado conforme a las reglas de su Derecho interno, recayendo, consiguientemente, en aquél el estatuto de ciudadano de la Unión Europea, la «oponibilidad» frente a terceros Estados no miembros de la nacionalidad del Estado miembro y de la ciudadanía de la Unión Europea, producto de la primera, dependerá, a nuestro entender, de la «vinculación efectiva» de la persona con el Estado miembro cuya nacionalidad ostenta<sup>11</sup>. La jurisprudencia internacional en los casos Canevaro<sup>12</sup>, Nottebohm<sup>13</sup>, Strusky-Mergé<sup>14</sup> y de los dobles nacionales irano-estadounidenses<sup>15</sup> refuerza la necesidad de contar con tal «vinculación efectiva» cuando se pretende invocar la nacionalidad de una persona como sustento para el ejercicio de la protección diplomática por un Estado frente a un tercer Estado del que aquélla no es nacional o respecto a otro Estado del cual también es nacional<sup>16</sup>.

Por otro lado, el artículo 8 C del tratado de la Comunidad Europea, según el texto del tratado de Maastricht de 1992, establece que:

«Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Antes del 31 de diciembre de 1993, los Estados miembros establecerán entre sí las normas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección.»<sup>17</sup>

10 Artículos 52 y 53 de la Constitución peruana de 1993, 11 de la Constitución española de 1978 y 17 del Código Civil español.

11 Cfr. REMIRO BROTONS, Antonio y RIQUELME CORTADO, Rosa M., DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier, ORIHUELA CALATAYUD, Esperanza, PÉREZ-PRAT DURBÁN, Luis. **Derecho Internacional**, Madrid: Mc. Graw Hill, 1997, pp. 503-505. RUDA SANTOLARIA, Juan José. **Los Sujetos de Derecho Internacional. El Caso de la Iglesia Católica y del Estado de la Ciudad del Vaticano**, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995, p. 34.

12 Vid. REMIRO BROTONS y otros: **Ob. Cit.**, p. 504.

13 Cfr. PUENTE EGIDO, J. **Casos Prácticos de Derecho Internacional Público**, Madrid: EDISOFER, 1997, pp. 277-288.

14 Cfr. REMIRO BROTONS y otros: **Ob. Cit.**, loc. cit. GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis I., SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. Paz. **Materiales de Prácticas de Derecho Internacional Público**, Madrid: Tecnos, 2<sup>o</sup> ed., 1992, pp. 219-221.

15 Vid. GONZÁLEZ CAMPOS y otros. **Ob. Cit.**, pp. 221-222.

16 Cfr. REMIRO BROTONS y otros. **Ob. Cit.**, pp. 503-505.

17 Artículo 8 C del tratado de la Comunidad Europea, según el texto del tratado de Maastricht de la Unión Europea de 1992.

La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, ejercida durante el segundo semestre de 1995, tuvo entre sus méritos obtener la aprobación, por parte de los representantes de los Estados reunidos en el seno del Consejo, de dos decisiones sobre las normas para el cumplimiento de la citada protección y la forma como ésta se llevaría a cabo. Dentro de la primera decisión, adoptada el 19 de diciembre de 1995, destaca en la parte considerativa que se ha tenido en cuenta «... el concepto de ciudadanía de la Unión creado por el Tratado de la Unión Europea -concepto diferente del de la ciudadanía nacional a la que en modo alguno puede sustituir- (...)»<sup>18</sup>.

Efectivamente, la ciudadanía de la Unión Europea no sustituye a la nacionalidad de cada uno de los Estados miembros, sino que, más bien, siendo diferente, toma a esta última como base y se deriva, es producto de la misma. Por ello, es plenamente coherente con tal noción que se establezca que «todo ciudadano de la Unión Europea» gozará de la protección consular de cualquier Representación diplomática u Oficina consular de un Estado miembro si, en el territorio donde se encuentra, no hay representación del Estado miembro del cual es nacional o de otro Estado que atienda sus asuntos de manera permanente<sup>19</sup>.

Asimismo, el interesado deberá acreditar ante la Representación diplomática o la Oficina consular de la cual demanda protección su condición de nacional de uno de los Estados miembros de la Unión Europea, exhibiendo su pasaporte, documento de identidad o prueba sustitutoria suficiente<sup>20</sup>. La Representación diplomática u Oficina consular requeridas comunican el pedido al Ministerio de Asuntos Exteriores o a la Misión diplomática u Oficina consular más próximas del Estado de nacionalidad del solicitante para, salvo en casos de extrema urgencia, actuar con su consentimiento<sup>21</sup>.

Lo interesante radica en que, según comentan acertadamente Antonio Remiro Brotóns y otros, el ejercicio de la protección consular (en la práctica, más bien, asistencia consular) consagrada en el citado artículo 8 C del tratado no recae en la Delegación de la Comisión de las Comunidades Europeas que pudiera existir en un tercer Estado, sino en las Representaciones diplomáticas u Oficinas consulares de otros Estados miembros de la Unión Europea<sup>22</sup>; estas últimas desarrollan unas tareas a falta de presencia en el lugar de que se trate de Representación del Estado miembro de nacionalidad del sujeto, en estrecha coordinación con el mismo y tras haber verificado que el solicitante ostenta dicha nacionalidad. Lógicamente, en virtud de lo previsto en la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares, el «Estado receptor» de la Representación diplomática u Oficina consular que realiza las tareas de protección deberá aceptar la realización de actuaciones de esa naturaleza<sup>23</sup>.

---

18 Vid. texto de la Decisión tomada el 19-XII-1995 por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, reunidos en el seno del Consejo, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las Representaciones Diplomáticas y las Oficinas Consulares de los demás países miembros de la misma. En: Orden Circular número 3.213, Madrid: Ministerio español de Asuntos Exteriores, 29 de febrero de 1996, capítulo I, parte introductoria.

19 Vid. nota anterior, capítulo I, artículo 1. MANGAS. **Ob. Cit.**, pp. 62-63.

20 **Ibid.** capítulo I, artículo 2.

21 **Ibid.** capítulo I, artículo 6.

22 Cfr. MANGAS. **Ob. Cit.**, p. 63. REMIRO BROTONS y otros. **Ob. Cit.**, pp. 517-518.

23 Cfr. Convención de Viena sobre relaciones consulares de 1963, artículo 8. MANGAS: **Ob. Cit.**, loc. cit. REMIRO BROTONS y otros. **Ob. Cit.**, p. 517.

La protección que podrá ser brindada a ciudadanos de la Unión Europea por las Representaciones diplomáticas u Oficinas consulares de Estados miembros de la Unión distintos al Estado del que es nacional abarca básicamente la asistencia frente a casos de fallecimiento, accidente o enfermedad grave, detención o encarcelamiento, actos de violencia, socorro y repatriación de nacionales de Estados de la Unión que se hallen en dificultades<sup>24</sup>; además, y dependiendo de la competencia de los funcionarios diplomáticos o consulares en un tercer Estado, será posible dar asistencia frente a otros casos en que ciudadanos de la Unión lo soliciten<sup>25</sup>.

Consecuentemente, la protección reseñada a favor de los ciudadanos de la Unión Europea se circunscribe, fundamentalmente, a «... supuestos que bien podrían ser calificados de mera protección humanitaria o, a lo sumo, de asistencia consular o diplomática limitada»<sup>26</sup>. Esta, coincidiendo también con Remiro y otros, asume un carácter discrecional, en el sentido que la labor a ser desarrollada por la Representación diplomática o la Oficina consular de un Estado miembro de la Unión Europea del cual no es nacional el ciudadano de la Unión Europea que solicita la asistencia se hace en las mismas condiciones que cuando es requerida por los nacionales de dicho Estado<sup>27</sup>. La gran ventaja del sistema es que «... los nacionales de los países de la U.E. dispondrán de la mayor red imaginable de Representaciones Diplomáticas y Oficinas Consulares que podrán prestarles asistencia y protección en todo el mundo»<sup>28</sup>.

No obstante, conviene aclarar que el ejercicio de la «protección diplomática» respecto a situaciones generadoras de responsabilidad que afectan a un nacional de un Estado miembro de la Unión Europea y ciudadano, por ende, de ésta, recae en el Estado miembro de la nacionalidad<sup>29</sup>. En los casos mencionados de «asistencia consular» por parte de la Representación diplomática u Oficina consular de un Estado miembro de la Unión distinto al de la nacionalidad se produce, en última instancia, una labor en nombre del Estado miembro carente de representación propia en un territorio determinado que reúne tanto el consentimiento de tal Estado como la aceptación del tercer Estado no miembro de que se trate.

Recapitulando, resulta oportuno enfatizar que, en los casos de «doble o múltiple nacionalidad», debería tenerse en cuenta el criterio de la «vinculación efectiva» del individuo con el Estado miembro de la Unión Europea del cual sea nacional cuando pretenda invocarse dicho carácter como sustento para el ejercicio de la protección diplomática por tal Estado frente a terceros Estados y respecto al Estado no miembro de la Unión Europea del cual también fuera nacional, en primer lugar, y, en segundo, al considerar el eventual otorgamiento de «asistencia consular» conforme al artículo 8 C del tratado de la Comunidad Europea (según el texto consagrado en el Tratado de Maastricht) por parte de una Representación diplomática u Oficina consular de un Estado miembro de la Unión Europea a

---

24 Vid. nota 18, capítulo I, artículo 5.1, y capítulo II sobre Supuestos y formas en que debe prestarse la asistencia.

25 *Ibid*, capítulo I, artículo 5.2.

26 REMIRO BROTÓNS y otros. *Ob. Cit.*, p. 517.

27 Cfr. *Ibid*, pp. 508-509, 516, 517. Artículo 8 C del tratado de la Comunidad Europea, según el texto del tratado de Maastricht de la Unión Europea de 1992. Nota 18, capítulo I, artículo 3.

28 Vid nota 18, Introducción, p. 4.

29 Cfr. DÍEZ DE VELASCO. *Ob. Cit.*, p. 530. REMIRO BROTÓNS y otros. *Ob. Cit.*, p. 517.

un ciudadano de la Unión Europea, nacional de otro Estado miembro de la Unión, en circunstancias que involucren a terceros Estados y al Estado no miembro de la Unión Europea del cual aquél también sea nacional<sup>30</sup>.

---

30 Cfr. nota 11, y, en particular, REMIRO BROTONS y otros. **Ob. Cit.**, pp. 503-505, 515.