



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**“LA CIUDADANÍA EUROPEA: SÍMBOLO DE  
IDENTIDAD E INTEGRACIÓN POLÍTICA”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A:**

**NANCY LOZANO TROAS**



**ASESOR: DRA. ROSA MARÍA PIÑÓN ANTILLÓN**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**2004**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

1981  
ME 1000

Nancy Lozano Trons

17-3000 04  
*[Signature]*

Quiero agradecer a Dios por darme la voluntad y la constancia de seguir adelante.

A mis padres por apoyarme siempre, respetar mis decisiones y alentarme a continuar con mis estudios.

A mis amigas por cada una de las experiencias que compartimos a lo largo de la carrera.

A mis profesores por brindarme sus conocimientos, a la Dra. Rosa María Piñón Antillón por preocuparse por exhortar y acercar a los jóvenes al ámbito de la investigación.

Asimismo, el apoyo para la realización de la tesis a la Dirección General del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México: Programa de Apoyo a la Investigación e Innovación Tecnológica, Proyecto de Investigación: "Regionalismo hacia adentro versus Regionalismo abierto".

Especialmente deseo agradecer a mi Universidad y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por brindarme un espacio en sus aulas.

# ÍNDICE

Introducción.....	1
1. Antecedentes.....	8
1.1. La Necesidad de una identidad europea .....	8
1.2. La Ciudadanía como símbolo de identidad.....	20
1.3. La Ciudadanía política, social y democrática.....	24
1.4. El Camino hacia la Ciudadanía Europea .....	27
1.5 El Significado de la Ciudadanía Europea.....	37
2. La Ciudadanía Europea. Aspectos Generales .....	43
2.1. El Estatuto de la Ciudadanía de la Unión.....	43
2.2. La Libre Circulación de Personas .....	48
2.3. Derecho de Sufragio Activo y Pasivo: Elecciones Municipales.....	53
2.4. Derecho de Sufragio Activo y Pasivo para los Ciudadanos de la Unión Europea: Elecciones al Parlamento Europeo .....	56
2.5. La Protección Diplomática y Consular.....	62
2.6. Derecho de Petición.....	64
2.7. El Defensor del Pueblo .....	65
2.8. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.....	66
3. Los Alcances y Limitantes de la Ciudadanía Europea .....	71
3.1. Como símbolo de integración política.....	71
3.2. Efectos sobre la identidad europea.....	75
3.3. La Paradoja de la Ciudadanía.....	89
4. Acciones Comunitarias a favor de la identidad .....	99
4.1 En el ámbito de la Cohesión Social.....	99
4.2. Las políticas culturales europeas.....	106
4.3. Acciones a futuro. Plan de Acción 2004-2008.....	111
Conclusiones.....	116
Anexo. Conceptos Claves .....	125
Bibliografía, Hemerografía y Ciberografía.....	127

## INTRODUCCIÓN

La idea de la "Gran Europa" ha estado presente a lo largo de la historia como lo demuestran los diversos intentos por unirla; ya sea en base al cristianismo, los imperios, las monarquías, los estados y las naciones. Sin embargo, estos proyectos aunque con grandes periodos de auge fracasaron al no soportar las fracturas y confrontaciones internas que fueron generando.

El proyecto de la Unión Europea retoma nuevamente esta idea al unificar en un bloque a quince países, pero esta vez en base a instituciones supranacionales, normas y mecanismos económicos. Actualmente, en un empeño por recuperar la política frente al asedio asfixiante de la economía y hacerla trascender del marco estatal hacia contextos geográficos más amplios se firma el Tratado de Maastricht, que marca un punto de inflexión en el proceso de integración europea, pues en él se retoma la vía hacia la integración política para así, dejar el emblema de gigante económico y enano político. Asimismo, evitar que los individuos que la conforman se sientan desamparados y alejados de las decisiones que toman las instituciones comunitarias.

Este malestar entre los individuos se manifiesta con el retorno de la ola de los nacionalismos exacerbados, los fundamentalismos, los movimientos separatistas y la fuerza que han retomado los movimientos religiosos. Todo ello muestra el poder que tienen las diversas identidades que coexisten en Europa. Lo que lleva a alertar a los líderes europeos a enfrentarse a nuevas fracturas internas que en determinado momento pudieran desestabilizar el proyecto de la Unión

Es innegable que en todo el mundo la incertidumbre llega a cada individuo al sentir que están siendo llevados y dirigidos a un futuro incierto, donde serán relegados cada vez más de las decisiones y acciones que toman unos cuantos en función del mercado, olvidándose del bienestar del ciudadano.

Por ello la Unión Europea debe fortalecer la cohesión del bloque no solo a nivel estatal sino también entre cada uno de los individuos que la conforman. El proceso de integración requiere ser reforzado con la construcción de una identidad europea que no reincida en los errores antes cometidos como el racismo, la xenofobia, el genocidio, etc. Por estas razones no se puede pensar en crear esta identidad en base a una homogeneidad lingüística, ni cultural; ni construirla sobre elementos como la religión o la identidad étnica.

Es necesario crear nuevos símbolos que permitan identificarse con el proyecto de la Unión; las cuales faciliten la coexistencia de las diferentes identidades y finalmente se conviertan en elementos que favorezcan y aceleren la integración política.

Para la Unión Europea ha quedado claro que necesita reforzar su lazo con sus ciudadanos, para hacerlos sentir parte del proyecto de integración. Por lo cual ésta retomando el tema, y lucha por crear nuevas figuras que den confianza, seguridad y esperanza a los individuos que la conforman, usando símbolos que los distinguan del resto del mundo como son una bandera, un himno y una moneda única; así como la construcción de un nuevo paradigma de una identidad jurídico-política.

Este es el punto clave de la investigación: la creación de una identidad jurídico-política que no implique un rechazo hacia los conceptos e identidades tradicionales, sino que los respete y los complemente.

Con Maastricht, se creó la figura de la ciudadanía europea insertando al ciudadano como uno de los pilares del proceso de integración, como objeto de la vida política, social y cultural de la Unión Política.

De este modo la ciudadanía europea está encargada de figurar como símbolo y elemento de cohesión del bloque; al crear un entramado de derechos y libertades (ya que aún no existen obligaciones) que forman una nueva condición de ciudadanos nunca antes vista. La de ciudadanos de una Organización Supranacional, al hacerlos beneficiarios de un conjunto de privilegios por el solo hecho de ser parte del proyecto de la Unión.

La importancia de este tema radica en la posibilidad de dar respuestas a otros procesos de integración e incluso alentarlos a no esperar a tomar medidas en el ámbito de la integración política y social; con especial importancia en la creación de una identidad para el bloque. Consideramos que la figura de una ciudadanía supranacional, será capaz de crear una cohesión que permita la coexistencia entre las múltiples identidades.

Los objetivos generales de esta investigación son: Resaltar la importancia de crear nuevos paradigmas que respondan a las sociedades multiculturales; exponer la importancia de una nueva identidad europea en el proceso de integración; analizar el origen, características y evolución de la acción comunitaria sobre el terreno de la identidad jurídico-política y destacar la importancia que la UE concede al desenvolvimiento de una identidad comunitaria, dentro de un esquema de

integración económica política.

Es así que nuestra investigación partirá de los siguientes supuestos:

La Unión Europea enfrenta la preocupación de constatar que debe reforzar su funcionamiento democrático, para eliminar toda contradicción entre el objetivo de la Unión (una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos) y los medios utilizados: diplomacia y comercio. Cada entidad comunitaria reflexiona sobre la necesidad de que sus ciudadanos participen más de la Europa institucional, para así reforzar su plena legitimidad democrática.

A partir de dichos supuestos la tesis ahora presentada ha quedado estructurada de la siguiente manera:

En el primer capítulo se plantea el panorama comunitario, que hace evidente y prioritaria la búsqueda de una identidad europea como respuesta a futuros conflictos que desestabilicen el proyecto de la Unión desde su interior. Además, se realiza un análisis de la figura de la ciudadanía derivada del Estado-Nación como elemento aglutinador de identidades y su proyección al ámbito supranacional. Asimismo, se hace un esbozo del actuar comunitario que ha llevado a la creación de la ciudadanía europea como una respuesta al problema de la falta de identidad del bloque.

En el segundo capítulo analizamos la evolución que ha tenido el estatuto de ciudadanía europea refiriéndonos a cada uno de los derechos que involucra: La libre circulación de personas, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y las del parlamento europeo, la protección diplomática y consular, el derecho de petición ante el parlamento y el de acudir ante el Defensor del Pueblo; en las cuales se demuestra el carácter abierto del Estatuto de la Ciudadanía,

ya que ha sufrido diversas transformaciones acoplándose a las nuevas necesidades de la sociedad europea.

En el tercer capítulo, se hace referencia a los avances de esta nueva concepción como un símbolo de identidad e integración política. Al hacer un análisis del impacto que ha tenido la ciudadanía europea frente a las identidades nacionales de cada Estado miembro. Así mismo se hace una evaluación del grado de satisfacción de los ciudadanos europeos con el actuar comunitario y el conocimiento que tienen sobre sus derechos. También, se destaca la llamada paradoja de la ciudadanía; ya que a pesar de que esta se caracteriza por su alcance supranacional e integrador, no consigue escapar de la exclusión y la fragmentación, que puede llegar a caer en la discriminación de los no comunitarios.

Es decir, se realiza un balance de sus limitantes y contradicciones al hablar de los ciudadanos extra-comunitarios; un factor de gran importancia debido al crecimiento de los contingentes de población inmigrante en Europa que genera grandes disfunciones y plantea serias interrogantes sobre el futuro de la ciudadanía de la Unión.

La exclusión de los extracomunitarios resultará cada día más importante, en la medida que la ciudadanía europea se vaya dotando de nuevos contenidos, pues tal exclusión aumentará cada vez más la distancia entre los derechos de los residentes extracomunitarios y los derechos de los ciudadanos.

En el cuarto capítulo, se discuten otros factores que también contribuyen a la formación del sentimiento de identidad europea como son: las políticas de cohesión social, las políticas culturales, la educación y el medio ambiente, entre otros. Elementos básicos para crear en la mente de los

individuos la existencia de una ciudadanía social y un entorno donde se dan respuesta a los problemas que les atañen directamente, como el desempleo, mayor seguridad, el medio ambiente, el acceso a mejores servicios públicos, reforzar los derechos humanos y democráticos, la no discriminación; creando una atmósfera de bienestar para todos los ciudadanos. Finalmente, se hace un recuento de las acciones futuras que se están realizando para crear una ciudadanía más activa y fuerte.

Concluimos que la ciudadanía europea aún tiene un largo camino por recorrer y deberá enfrentarse a múltiples obstáculos, por lo que es indispensable reforzarla y dotarla de mayor contenido. Los Estados de la Unión deberán exaltar sus propias identidades nacionales y su nueva identidad regional.

Al ciudadano se le tiene que dar la posibilidad de contribuir de forma más activa en el proceso de unión europeo. Por lo cual, es necesario reforzar las estructuras democráticas y federales y configurar de forma más transparente los mecanismos de decisión individuales y los campos políticos. Por ello se deben fortalecer los medios de información existentes entre las Instituciones y el ciudadano para hacerlos participar en los debates públicos.

Europa necesita trabajar arduamente en su política cultural y de educación que promueve la identidad europea en la Unión y en los Estados miembros, a través de ella deberán hacerse patentes las raíces comunes y los valores, así como la diversidad de Europa. El objetivo debe ser: crear la tolerancia frente a otras personas o culturas, convencer a los ciudadanos y ciudadanas de la idea europea y hacerlos capaces de contribuir en la integración.

La Unión Europea necesita una constitución clara y comprensible en la que se determinen de forma evidente los derechos y obligaciones de los ciudadanos y de los países, en la que las tareas y las funciones de los órganos estén descritas en forma clara, y en la que se dé a todos la posibilidad de poder apropiarse de los valores fundamentales de la Europa Común.

El estudio de la ciudadanía europea nos abre el camino para adentrarnos en diferentes líneas de investigación, puesto que al ser un paradigma inacabado y en constante evolución; cada capítulo nos plantea diversas interrogantes. Esperamos que esta investigación sirva de base para futuros proyectos que nos permitan entender y prever la problemática internacional.

## 1.- ANTECEDENTES

### 1.1.- La Necesidad de una Identidad Europea

A lo largo de la historia los seres humanos se han organizado entorno ha diversas identidades, que han sido un componente crucial para la solidaridad social y la acción colectiva. El hombre por naturaleza busca sentirse parte de algo. Busca aferrarse a una colectividad común que le responda a las preguntas básicas que cada individuo se plantea sobre su origen, el por que de su existencia, de sus fines y metas.

De este modo podemos decir que la *identidad* no es otra cosa que la manera en que determinado individuo adquiere una fisonomía particular a través de su identificación con otro u otros sujetos. A su vez, tal identificación es concebida como el proceso psicológico mediante el cual un sujeto asimila un aspecto, un atributo de otro y se transforma, parcial o totalmente, sobre el modelo de este de tal manera que la persona se constituye y se diferencia mediante una serie de identificaciones. Esta definición nos permite comprender como los sujetos son formados por agentes externos que inducen a la adopción de determinados rasgos, posturas y el rechazo de otros. <sup>1</sup>

El papel que juega el Estado-Nación en la formación de la identidad del individuo es primordial para esta investigación. Puesto que las identidades culturales y territoriales han sido consideradas uno de los principales ingredientes de la política democrática.

---

<sup>1</sup> Roberto, Gutiérrez L., Identidades Políticas y Democracia, Instituto Federal Electoral, México, 2000. p. 15

Históricamente, la participación democrática se desarrolló en el contexto de los Estados nacionales, los cuales se esforzaron en crear fuertes identidades nacionales y en atenuar las implicaciones políticas de las identidades subestatales. El Estado así pudo presentarse como el representante de una comunidad de ciudadanos. Independientemente de que esa comunidad "imaginada" o "ficticia" fuese el resultado o la fuerza motriz del proceso de formación estatal, lo cierto es que los vínculos antes mencionados entre cultura y democracia llevaron a la noción de que la existencia de una comunidad cultural preexistente (de una comunidad natural caracterizada por una identidad de orígenes, cultura e intereses que trascendería a los individuos y las circunstancias sociales) era el cimiento de un Estado democrático. <sup>2</sup>

La terminación a lo largo del siglo XIX de los procesos de construcción de los Estados europeos; la nacionalización de la política y su general socialización; el progresivo control de las maquinarias estatales sobre los distintos territorios y sociedades nacionales; la paulatina integración física y económica de regiones, comarcas y ciudades en cada nación; la extensión de sistemas de educación unitarios y comunes y de los medios de comunicación de masas; el creciente papel de las culturas nacionales como factor de homogeneización y cohesión social, todo ello hizo que se fueran cristalizando gradualmente en los distintos países europeos, unos sentimientos, una voluntad y una conciencia colectivos verdaderamente nacionales, esto es, sentimientos de orgullo, y nacionalidad, teorías de lo nacional, ideales nacionales y concepciones emocionales de la propia identidad nacional.

---

<sup>2</sup>Iván, Llamazares, Aspectos Políticos y sociales de la integración europea, Ed. Tirant la Blanch, Valencia España, 1999, pp.179,180

Pero el proceso cristalizó fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XIX y conllevó cambios en la misma significación política del nacionalismo. En efecto, el nacionalismo de la primera mitad del siglo XIX -casos de Grecia, Polonia, Hungría, Italia y aun, Alemania- había estado asociado, en general, a las ideas del liberalismo y a las exigencias de libertades constitucionales y civiles e independencia política<sup>3</sup>.

Pero, a partir sobre todo de las revoluciones de 1848, el nacionalismo se había ido impregnando, de una parte, de valores tradicionales, históricos, dinásticos y, en algunos casos, militares, que fueron los valores que inspiraron los nacionalismos más o menos articulados de los Estados ya constituidos -y de algunos que se constituirían entonces, como Alemania y Hungría-, y que impulsaron, en los últimos años del siglo XIX, los imperialismos coloniales de los países europeos (con la excepción de Gran Bretaña, cuyo imperio no se basó en un verdadero nacionalismo político).<sup>4</sup>

Por otra parte, el nacionalismo había ido haciendo de elementos de diferenciación cultural - la lengua, la etnicidad, la religión- el fundamento de la identidad nacional. El resultado fue la generalización del hecho nacionalista, porque lo que se seguía de ello era que cualquier grupo o colectividad que, por razones culturales o étnicas, se considerase a sí mismo como una nación, pretendería tener derecho o a la autonomía, o a la autodeterminación, o a formar un Estado independiente para su territorio.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*

<sup>4</sup> Roberto, Gutiérrez, Op.Cit, p. 55

Esa concepción étnico-lingüística de la nacionalidad inspiró los movimientos de las nacionalidades o minorías del centro y este de Europa enclavadas en los Imperios Austro-Húngaro, Otomano y Ruso (croatas, serbios, húngaros, rumanos, búlgaros, macedonios, checos, polacos, eslovacos, ucranianos, finlandeses, estonios, letonios, lituanos), y de irlandeses, catalanes, vascos y flamencos en la Europa occidental.<sup>5</sup>

Más aún, desde finales del siglo XIX, el nacionalismo de Estado o nacional fue asumiendo, formas agresivas e intolerantes, identificándose con ideas de grandeza nacional, expansionismo militar y superioridad racial, y con políticas autoritarias, populistas y antiliberales. Y al tiempo, el nacionalismo de las minorías mencionadas -y algunas otras, como armenios, georgianos, kurdos o judíos- provocó a partir de entonces y hasta el final de la I Guerra Mundial, la primera gran etapa de movilización étnicosecesionista de la historia europea (pues anteriormente, muchos de aquellos nacionalismos no habían sido sino pequeños núcleos de intelectuales sin apoyo popular significativo).

El nacionalismo había transformado ya antes el mapa de Europa, como probaban los casos de la independencia de Grecia (1829), Hungría- (1867, dentro de la monarquía dual austro-húngara), de Rumanía, Serbia y Bulgaria (1878), y los casos de las unificaciones de Italia (1870) y Alemania (1871). Pero fue entre 1880 y 1914 cuando el nacionalismo cristalizó como principal factor de desestabilización de la política europea e internacional. Por lo menos, en tres sentidos:

---

<sup>5</sup> Klaus Dieter, Borchardt, La unificación Europea, Nacimiento y desarrollo, 4 ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, p. 33

1) como ideología y movimiento político de oposición radical al sistema liberal en nombre del Estado, de la nación o del pueblo, y en defensa de principios tradicionalistas y orgánicos (la comunidad, la raza, la religión);

2) como factor de inestabilidad y disgregación de Estados o Imperios unitarios;

3) como causa de tensiones y conflictos internacionales: los Balcanes fueron el polvorín de Europa entre 1910 y 1914, y el problema de los nacionalismos en esa región fue una de las causas de la I Guerra Mundial<sup>6</sup>.

El año de 1992 marca el retorno del nacionalismo en Europa, con el renacimiento de naciones-estado como Rusia, Bielorrusia, Estonia, Latvia o Lituania. Pero también, es parte de este proceso de reunificación de Alemania y el resurgimiento de las cuestiones nacionales no resueltas como lo ejemplifica Irlanda, Córcega, el País Vasco, Cataluña o las tensiones en el Estado Belga; pueden sumarse así mismo los intentos separatistas en el norte de Italia.<sup>7</sup>

Hasta el momento hemos visto la relación que se ha ido desarrollando durante el proceso histórico que ha llevado a entrelazar las cuestiones de identidad, Estado-nación, nacionalismo y chauvinismo, así como sus vestigios en el contexto europeo. Que nos lleva a comprender la importancia que las identidades y su impacto en la sociedad seguirán ostentando en el futuro.

---

<sup>6</sup> Santiago, Muñoz Machado, La Unión Europea y las mutaciones del Estado, Alianza, Madrid, 1993, p. 89.

<sup>7</sup> Rosa Maria Piñón, Coord, La Regionalización del mundo : la Unión Europea y América Latina, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales : Delegación de la Comisión Europea en México, México, 1998 p142

En el siglo XX las sociedades postindustriales<sup>8</sup>, con una composición más compleja y donde los movimientos migratorios se aceleran hacia las zonas de ingresos más elevados, los migrantes son objeto de discriminación y explotación en esos lugares; no sólo por competir por los empleos sino porque son una amenaza para los que gozan de un cierto nivel de vida.

Por ello surge aun más la necesidad de generar entre sus miembros un tipo de "identidad" en la que se reconozcan y que se les haga sentirse pertenecientes a ellas, para subsanar los claros síntomas de un déficit de adhesión por parte de los ciudadanos al conjunto de la comunidad.<sup>9</sup>

En las últimas décadas los procesos de integración regional se han visto fuertemente intensificados como consecuencia del impacto de la globalización. Esto se ha traducido en la proliferación de las organizaciones regionales a nivel planetario estableciendo una compleja trama de organizaciones cuya orientación, en muchos casos, es estrictamente económica, como el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Mercado Común Árabe, el Pacto Andino, la Organización de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC)<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Para ampliar el tema de las sociedades postindustriales ver Roberto García Jurado, *La Identidad cultural en la sociedad postindustrial*, en Revista de Relaciones Internacionales, No. 67, Julio-Septiembre, FCPYS, Mexico, 1995, pp.77-86

<sup>9</sup> Jordi Borja, "Ciudadanía Y Globalización: El Caso de la Unión Europea", en La Factoría no 7 octubre de 1998, p.47

<sup>10</sup> Para una aproximación a la interrelación entre globalización de la economía e integración regional puede acudirse a Franca Filho, M.T., "Integración regional y globalización de la economía: las dos caras del nuevo orden mundial", en Revista de Estudios Políticos, nueva época, 100, abril/junio de 1998, pp. 101-122.

Estos procesos de integración regional son ya una de las características principales de nuestro tiempo. Nadie puede dudar que la globalización, al intensificar los intercambios comerciales, económicos y financieros, acrecienta la interdependencia y contribuye a la integración creciente no sólo de los ámbitos económicos, sino también de las esferas culturales, sociales y políticas. El incremento de la cooperación comercial constituye la base de un complejo entramado de efectos concatenados que desemboca en la constitución de espacios regionales de cooperación y de gobierno<sup>11</sup>. Justamente por ello, las organizaciones internacionales de integración en un empeño de recuperar la política frente al asedio asfixiante de la economía, buscan medios para hacerla trascender del marco estatal hacia contextos geográficos más amplios en los que se pueda articular una *acción global*.<sup>12</sup>

El paradigma de ese vasto conjunto de procesos interrelacionados lo constituye el proceso de unificación europea.

El pasado belicista de Europa llevó a todas las naciones europeas a sangrientos enfrentamientos. Luego de las experiencias de la confrontación militar y espiritual de las dos guerras mundiales los países aprendieron a desarrollar formas de cooperación supranacionales ante la necesidad de lograr la unión como una condición indispensable para mantener la paz y la prosperidad perdida, así como defenderse de las nuevas potencias extraeuropeas que competían ventajosamente en su propio espacio.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Alfonso de Julios-Campuzano, La paradoja de la ciudadanía, Inmigración y derechos en un mundo globalizado, Universidad de Sevilla, España, 2000, p.9

<sup>13</sup> Francisco, Dávila Aldás, Una Integración Exitosa, La Unión Europea una historia regional y

Así, la construcción comunitaria nació de la visión política, de los padres fundadores deseosos de crear una Nueva Europa en unas condiciones que hicieran imposible el retorno a las guerras intestinas que habían ensangrentado el continente. Sin embargo, el camino hacia la unión política se vio obstaculizado por conflictos de intereses de cada país como lo demuestra el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED)<sup>14</sup>. Por lo que en aras de la eficacia y a fin de establecer las bases de un edificio sólido, los promotores de la Comunidad decidieron emprender la pragmática vía de las solidaridades concretas, la vía económica: el carbón y el acero, el mercado común, la política agrícola, la competencia, etc.<sup>15</sup>. De este modo los cimientos del edificio europeo se levantaron exitosamente dejando de lado lo político y concentrándose en lo meramente económico.

Actualmente, se han alcanzado la mayoría de los objetivos establecidos en los Tratados: el espacio europeo está libre de las restricciones aduaneras, fiscales y reglamentarias que frenaban la actividad de los hombres y la circulación de los capitales y los servicios. Todo el mundo goza, en su vida cotidiana, sin ser siempre consciente de ello, de las ventajas que representa la realización del gran mercado: acceso al consumo de productos variados, una competencia que limita el alza de los precios, una política que protege a los consumidores y el medio ambiente, unas normas armonizadas y que tienden a alinearse con los criterios más exigentes.

---

nacional, Ed. Fontarama, México, 2003, p 33

<sup>14</sup> Para profundizar en el tema ver Francisco, Dávila Aldás, Op, Cit, pp. 68-73

<sup>15</sup> Pascal, Fontaine, 10 Lecciones sobre Europa, 3ra. Ed. Documentación Europea, Luxemburgo, p 37.

Lo que ha llevado a la lógica economista de la regionalización a ofrecer una lectura imprecisa de Europa como un continente en vías de una relativa homogeneidad.<sup>16</sup> Ante el mundo la Unión Europea se levanta como un gigante económico único; que ha logrado lo impensable, armonizar y cohesionar un grupo de países con diversos estatus en la arena internacional bajo una reglamentación uniforme.

Sin embargo, en consideración a la diversidad de brotes nacionalistas en el siglo XX en Europa se puede señalar que lo económico contribuye a preparar la emergencia de la identidad de un bloque basada en políticas y reglamentaciones comerciales frente al mundo. Pero, es importante recordar que el mercado no lo resuelve todo.

Ya que para gran parte de los europeos este sentimiento de pertenencia a Europa parece quedar oculto detrás de las montañas de medidas sistemáticas, técnicas, administrativas, económicas, monetarias y de otras clases que lo contienen. Y así, al final, muchas personas pueden quedar con la comprensible impresión de que la Unión Europea - para decirlo un poco crudamente - no es más que una serie de interminables discusiones acerca de políticas económicas<sup>17</sup>

Es aquí donde encontramos el principal problema, Europa es vista por el mundo como un bloque económico, pero sin peso político. Esta no solo es una visión externa, sino también es la visión interna de los ciudadanos, que no terminan de entender completamente el funcionamiento de las Instituciones europeas.

---

<sup>16</sup> Alejandro Chanona Burguete Coord., Europa en transformación, procesos políticos, económicos y sociales, Plaza y Valdez, México, 2000, p. 82

<sup>17</sup> Extracto del discurso del Presidente del Estado de la República Checa ante el Parlamento Europeo en Estrasburgo, el 8 de marzo de 1994 disponible en <http://www.europa-web.de/europa/02wwwwww/23chart/chart.sp.htm> a 22 de enero de 2003

Ven su funcionamiento como algo aún muy lejano a ellos. Ya que por décadas han permanecido al margen y a la expectativa de las directrices que éstas marcan. Por lo tanto, no ven cual es su rol dentro de la Unión. No se sienten totalmente identificados con esta empresa.

Por lo cual ahora debe encontrar una unión más allá de lo económico dentro de toda esa diversidad; buscando elementos de cohesión nuevos. Que le permitan resistir a las viejas y nuevas tensiones entre lo nacional y lo supranacional.

Además, como ya sea mencionado, la definición permanente de las identidades y el contacto entre ellas han llevado generalmente a una serie de conflictos. En especial en el caso europeo donde esta afirmación de la identidades ha sido clave de muchas guerras.

Debemos tener presente que el actual panorama europeo con un gradual aumento de la inmigración continental y, sobre todo extracontinental. Hacen más preocupante y complejo los conflictos sobre la afirmación de identidades.

Dentro de la misma Europa, se manifiestan estallidos de reivindicaciones regionalistas, cuya peligrosidad no puede subvaluarse. Los acontecimientos trágicos de Yugoslavia deben alertarnos al respecto. En el fondo de estos fenómenos se encuentra una tendencia a definir la propia identidad en términos negativos "lo que no somos, lo que no queremos ser".

Está por demás decir, que la UE engloba una diversidad enorme de culturas e ideologías que al convivir entre ellas se ven amenazadas unas frente a otras. Lo que lleva a los individuos a reagruparse con los que considera sus iguales, para lograr obtener mayor fuerza ante el opuesto. Y en determinado momento tener el peso necesario para poder exigir voz y voto. Lo que obviamente

generará mayores conflictos bélicos y políticos, acarreado cierta inestabilidad al interior de la Unión.

Por lo tanto es necesario que una visión no exclusivista ni excluyente de la unidad europea tiene que asumir en primer lugar el patrimonio pluricultural del continente. Por ello se requiere crear una identidad Europea, *incluyente* y no destructiva. Pero, ¿Cómo lograrlo?

Hasta aquí dejamos claro que la unificación europea requiere la construcción de una identidad europea, pero esta no existe. No hay una homogeneidad lingüística, ni cultural. No se puede construir sobre elementos como el cristianismo, ni la identidad económica, ni, mucho menos, sobre una identidad étnica, ni deberá construirse contra el "otro" (el Islam sería el más posible candidato a personificar ese otro).

Es verdad que la mayor parte de los habitantes del continente se sienten en mayor o menor grado europeos, pero la mayoría siente de manera clara y más fuerte su pertenencia a su país de origen. Es indiscutible que la identidad europea no puede surgir de una uniformación cultural o religiosa; sólo podrá desarrollarse sobre la base de muy diversas identidades culturales y nacionales preexistentes. Esta característica específica del proceso de integración europea distingue a la Unión europea (UE) de otras sociedades multiculturales como Suiza o los Estados Unidos<sup>18</sup>. Sin embargo, recordando la historia europea apreciamos que es la parte política como un principio ordenador que ha llevado a la disminución o creación de espacios de convivencia de la heterogeneidad cultural, política y territorial dentro del estado. Lo político permite que por lo menos dichos conflictos se reglamenten para que sean lo menos destructivos para el tejido social. En este sentido esto hace que la búsqueda sea la de una identidad política que tenga como base una cultura política europea.

---

<sup>18</sup> Iván, Llamazares, Op. Cit., p.181

Una de las propuestas más sugestivas ha sido popularizada por el pensador alemán Jürgen Habermas. "En una democracia liberal, los ciudadanos deben de ser leales y sentirse identificados no con una identidad cultural común, sino con unos principios constitucionales que garanticen plenamente sus derechos y libertades". Esta propuesta es especialmente sugestiva, entronca con lo mejor de la tradición liberal y tolerante de Europa, y huye y combate al nacionalismo étnico, el gran enemigo de la paz y la libertad en la Europa que se adentra en el siglo XXI<sup>19</sup>.

La propuesta es crear una identidad basada en derechos y obligaciones comunes a todos los individuos dentro de la UE, sin importar que se hable de ingleses, franceses, musulmanes, cristianos, entre otros. Mismos que se traduzcan en una esfera de beneficios y privilegios que marquen la diferencia entre ser parte de la sociedad europea y ser parte de la estadounidense o japonesa. Y principalmente que los haga sentir la diferencia entre lo que significa ser europeo en 1850 y lo que significa ser europeo en el siglo XXI.

"Si se pretende que esta gran obra administrativa, que a toda luces simplificará la vida de todos los europeos, se sostenga y resista diversos embates del tiempo, tiene que estar visiblemente unida por algo más de un conjunto de reglas y reglamentos ... Si los ciudadanos europeos comprenden que no se trata sólo de un monstruo burocrático anónimo que quiere limitar o incluso negar su autonomía, sino sencillamente de un nuevo tipo de comunidad humana que en realidad ensancha su libertad de modo significativo, la Unión Europea no debe temer por su futuro..."<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> *idem*.

<sup>20</sup> Extracto del discurso del Presidente del Estado de la República Checa ante el Parlamento Europeo en Estrasburgo, el 8 de marzo de 1994

## 1.2 La ciudadanía como símbolo de identidad

Es factible afirmar que la consolidación de los aspectos que dan origen al funcionamiento de determinados sistemas políticos depende sustancialmente de la manera en que dichos sistemas son entendidos y valorados subjetivamente por los sujetos que lo componen y lo hacen funcionar.<sup>21</sup>

También, hemos esbozado que la fórmula a seguir en el caso europeo es la creación de una identidad política, basada en derechos, obligaciones y beneficios para los individuos que los vincularan e identificaran como parte de la Unión. Lo que nos hace retomar el concepto de "ciudadanía", creado inicialmente en la ciudad. Corresponde al estatuto de los hombres y mujeres libres. Este estatuto, conjunto de privilegios y deberes, se realizaba mediante las instituciones de representación y gobierno en el ámbito local. Los Ayuntamientos, las "communes" o los "burgos", con su asamblea elegida y el control que ejercía ésta sobre el gobierno de la ciudad son el precedente de la democracia política europea y americana. El ciudadano era el habitante de "derecho" de la ciudad <sup>22</sup>.

El concepto de ciudadanía desde la antigüedad clásica (Grecia, Roma) hasta nuestros días ha ido evolucionando. El concepto de ciudadanía se remonta a la antigua Grecia y a la antigua Roma, y ya entonces se vinculaba a un estatus de libertad y a un código de derechos y deberes de los hombres libres. En Grecia, eran ciudadanos los habitantes libres de la ciudad, los que participaban de la democracia e intervenían, por tanto, en la gestión de los asuntos públicos; se trataba de una ciudadanía que se restringía a esa parte de la población, a esas familias, mejor dicho,

---

<sup>21</sup> Roberto, Gutiérrez L, *Op. Cit.* p. 58

<sup>22</sup> Jordi Borja, *Op. Cit.*, p.45

a los hombres de esas familias, que pertenecían a la ciudad, y de la que estaban excluidos, no sólo los esclavos, sino cualquier otra persona llegada de fuera. En Roma se amplió, en cierto modo se democratizó, el concepto de ciudadanía, ya que podían acceder al estatus de ciudadanos los habitantes de las tierras que Roma iba conquistando; la ciudadanía se desligó de la herencia, de la pertenencia a un *pueblo* en sentido hereditario, para concretarse en un estatus jurídico que los hombres podían adquirir aunque no fuesen de origen romano.<sup>23</sup>

Posteriormente, el estatuto de ciudadano en la segunda mitad del siglo XX es a la vez resultado del progreso civil (extensión hacia las mujeres y los jóvenes), social (Estado del Bienestar) y político (mecanismos de participación y representación más amplios y eficientes).

En el siglo XXI vemos que los impactos transformadores de la globalización han alcanzado en profundidad a la ciudadanía democrática en su doble naturaleza, como modo de legitimación y como medio de integración social "*como estatus legal igualitario de derechos y deberes de los miembros de la comunidad política frente al poder político y, simultáneamente, como identidad colectiva basada en la pertenencia a la comunidad nacional de origen y destino*"<sup>24</sup>.

De este modo el concepto actual de ciudadano está ligado a la constitución del Estado moderno. Es el Estado el que vincula ciudadanía con nacionalidad. El ciudadano es el sujeto político. El poseedor de un estatuto que le confiere, además de derechos civiles y sociales, los derechos de participación política. Se es ciudadano de un país, no de una ciudad. Se es ciudadano porque se

---

<sup>23</sup> Miguel Pajares, Inmigración y Ciudadanía en Europa. La Inmigración y el Asilo en los años dos mil, Ed. IMSERSO Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid, 2000, p. 147

<sup>24</sup> Gómez, J. Mª, Política e democracia em tempos de globalização, Vozes, Petrópolis, 2000, p. 65

posee una nacionalidad, regulada por un Estado y solamente vale este estatuto en el ámbito de ese Estado.

Existen realmente dos versiones del concepto de ciudadanía. Existe una versión "blanda", o teórica, y una versión "fuerte", o concreta. La versión blanda describe a la ciudadanía como el sentimiento de formar parte de una comunidad, como el deseo de hacer una contribución, de compartir determinadas aspiraciones y posiblemente incluso creencias con otras personas, tener una identidad simbólica común con los demás, ser un ciudadano del mundo, por ejemplo, o ser un ciudadano occidental.

Y la noción fuerte o concreta de ciudadanía que es algo bastante distinto. La podemos definir como un estatus jurídico y político mediante el cual el ciudadano adquiere unos derechos como individuo (civiles, políticos, sociales) y unos deberes (impuestos, tradicionalmente servicio militar, fidelidad...) respecto a una colectividad política, además de la facultad de actuar en la vida colectiva de un Estado<sup>25</sup>. Esta describe una serie de derechos que se pueden reivindicar y unas instituciones jurídicas a las que se puede acudir para ejercer tales derechos. Derechos concretos y justificables, no sólo promesas. Derechos reales, no simbólicos.

En la actualidad este concepto de ciudadanía no parece suficiente para integrar las nuevas demandas democráticas. Porque precisamente el concepto de ciudadano se refiere a una realidad dinámica. La ciudadanía se ha ido ampliando como resultado del desarrollo social y civil del Estado democrático.

---

<sup>25</sup> Carlos Closa, "Diferencia entre ciudadanía y nacionalidad," en Aspectos Políticos y sociales de la integración europea, Ed. Complutense, Madrid pp. 70-71

Pero parece evidente que este progreso ha entrado en crisis. Por una parte, en el ámbito del Estado-nación se produce la dificultad de mantener el Estado del Bienestar o de completarlo si existe sólo a medias. Se constata el mal funcionamiento de la democracia representativa, la falta de credibilidad y de capacidad de representación de los partidos políticos, la burocratización de las instituciones públicas, la multiplicación de las exclusiones. Por otra parte se crean nuevas uniones políticas y económicas supraestatales, más o menos intergubernamentales, la globalización económica genera situaciones asimétricas en la conflictividad social. Y a su vez la aparición de sociedades cada vez más multiculturales donde se carece de una identidad general provocando conflicto entre las identidades particulares.

En consecuencia, en la medida que la ciudadanía es para la gente lo que la democracia es para la organización política, no es posible separar progreso democrático de desarrollo de la ciudadanía, el cual tiene dos frentes abiertos.

El marco estatal en el que hay que defender los derechos adquiridos, ampliarlos a nuevos ámbitos y extenderlos al conjunto de la población. Y el marco supraestatal, en el cual hay que definir nuevas dimensiones de la ciudadanía, tanto por lo que se refiere a las uniones políticas y económicas "regionales" como al sistema económico e informacional mundial <sup>26</sup>.

En el concepto de ciudadanía se encuentran dos cuestiones clave: un aspecto racional, según el cuál una sociedad debe ser justa para que sus miembros perciban su legitimidad, y un aspecto de sentimiento en tanto que la ciudadanía refuerza los lazos de pertenencia, de identidad.

---

<sup>26</sup> Jordi Borja, Op. Cit., p. 50

Parece que la racionalidad de la justicia y el sentimiento de pertenencia a una comunidad concreta deben ir unidos si queremos asegurar ciudadanos plenos y a la vez una democracia participativa. En principio queda claro que la realidad de la ciudadanía, el hecho de saberse y sentirse ciudadano de una comunidad, puede motivar a los individuos a trabajar por ella.

De acuerdo con lo expuesto, la ciudadanía es un concepto mediador porque integra exigencias de justicia (derechos y deberes) a la vez que hace referencia a los que son miembros de la comunidad. Sin embargo, la ciudadanía es un concepto complejo que abarca diversos aspectos. Podríamos acordar varias dimensiones: la ciudadanía política, la ciudadanía social, ciudadanía cívica, ciudadanía democrática, entre otros.

### **1.3 Ciudadanía política, social y democrática**

La ciudadanía es, en primer lugar, una "relación política" entre un individuo y una comunidad política, en virtud de la cual es miembro de pleno derecho de esa comunidad y le debe lealtad mientras disfruta de ella. En la actualidad, la ciudadanía supone un estatuto jurídico que atribuye un conjunto de derechos políticos, civiles y sociales a los sujetos que la disfrutan, ya sea por nacimiento o por la adquisición posterior de esta. Asimismo, permite ejecutar al menos teóricamente, el conjunto de roles sociales que permiten a los "ciudadanos" intervenir en los asuntos públicos (votar o ser elegido, participar en organizaciones políticas y sociales, ejercer plenamente las libertades y los derechos reconocidos por la ley).

La ciudadanía se basa, por un lado, en un atributo que reconoce o concede el Estado. Por otro, parte del supuesto que los ciudadanos comparten unos valores y unas pautas de comportamiento que permiten la convivencia entre ellos y les dota de una identidad colectiva específica.

La construcción de la ciudadanía por lo tanto ha sido un proceso vinculado a la consolidación del denominado Estado-nación y al progresivo establecimiento, en este marco, de la democracia representativa.

Durante los siglos XVIII y XX los ciudadanos son aquellos a los que se les reconoce un conjunto de derechos y libertades individuales, de naturaleza civil, que son todos aquellos que se requieren para asegurar la libertad individual de las personas: igualdad frente a la ley, libertad de la persona en sus desplazamientos e iniciativas, libertad de pensamiento y culto, el derecho a la propiedad y de celebrar contratos.

Este tipo de *ciudadanía civil* implica la existencia de un sistema que permite y facilita el ejercicio de estos derechos individuales. Para que ello sea posible, se requiere de un sistema judicial (cortes de justicia) consolidado, que funcione de acuerdo a una ley escrita y universal, la cual sea aplicable a todos los miembros de una determinada sociedad<sup>27</sup>.

En el siglo XIX la ciudadanía adquirió un carácter predominantemente político. Los ciudadanos eran aquellos que gozaban de la plenitud de derechos políticos.

---

<sup>27</sup> Juan Claudio Silva, Ciudadanía: entre el Debate Crítico, La Lucha Política y la Utopía, en Última Década N. 14, CIDPA, Viña del Mar, p. 93

En el siglo XX la ciudadanía ha adquirido un nuevo contenido: el social. Ser ciudadano hoy es tener derecho a recibir educación y asistencia, prestaciones sociales diversas, servicios públicos subvencionados, salario reglamentario, protección laboral, etc. En suma, los podemos llamar como derechos humanos, económicos, sociales y culturales.

Pero también debemos hablar de la ciudadanía democrática que tiene carácter integrador, porque permite y estimula a los ciudadanos y a los actores colectivos a su libre expresión, ya que admite la canalización y representación de sus puntos de vista diferenciados y de sus intereses en conflicto en el ámbito público. Este tipo de acción no es sólo un requisito normativo de la democracia, si no un factor empírico que contribuye al desarrollo de los regímenes democráticos.

Hasta aquí se ha visto la dimensión política y social de la ciudadanía, el ser humano no sólo es sujeto de derechos y deberes de las dos primeras generaciones (ciudadanía política y social). Es sobre todo miembro de la sociedad civil, parte de un conjunto de asociaciones no políticas ni económicas, esenciales para su socialización y para el cotidiano desarrollo de su vida. Sobre todo es importante señalar que el conjunto de procesos constitutivos de la ciudadanía no ha sido automático, sino de resultado de un desarrollo evolutivo y discontinuo.

La construcción de la ciudadanía ha sido el resultado de múltiples conflictos. De conflictos sociales, de confrontaciones de valores, de enfrentamientos políticos. Y también de conflictos entre las propias instituciones del Estado.

Conjuntado lo anterior se puede ir perfilando un concepto de lo que es la Ciudadanía Europea, pero, no debemos olvidar que en el contexto Europeo los conceptos cotidianos de ciudadanía no parecen suficientes para integrar las nuevas demandas que surgen dentro del entorno supranacional donde se deben armonizar los diversos sistemas de gobierno.

Con la introducción de una ciudadanía de la Unión se plantea consolidar un lazo directo entre la integración Europea y la participación de los ciudadanos<sup>28</sup>. Siempre dentro de los parámetros permitidos por la voluntad de los Estados nacionales

Una vez planteadas las bases del problema que aquí analizamos, debemos pasar a revisar cual ha sido la evolución de la llamada "ciudadanía Europea", para posteriormente analizar y evaluar los resultados obtenidos hasta el momento.

#### **1.4. El Camino hacia la Ciudadanía Europea**

Hay una coincidencia generalizada de que, en sus antecedentes inmediatos después de la Segunda Guerra Mundial, el proceso de integración europea estuvo guiado por ideales y objetivos políticos. Sin embargo, las cuatro libertades fundamentales eran referidas al mercado y sólo se disfrutaban en el marco económico: la libertad más próxima a las personas (trabajadores, establecimiento y servicios) se condicionaban a una actividad económica. En el seno del mercado los ciudadanos jamás eran denominados por esa categoría juridico-política, sino que como obligados beneficiarios aparecían bajo la denominación de empresarios, trabajadores, usuarios, consumidores o a la más fría y aséptica de operadores económicos que tanto encontramos en los Tratados y la

---

<sup>28</sup> Klaus Dieter, Borchardt, *Op. Cit.*, p. 63

jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>29</sup>.

Desde el punto de vista jurídico, será la ciudadanía europea y las instituciones supranacionales el marco de la nueva identidad político-cultural. No obstante, el camino hacia esta identidad ha sido muy largo y pausado.

En el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en el año de 1951, al igual que el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica en el año de 1957, así como el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) en ese mismo año, no contienen ninguna disposición referente o precedente a la ciudadanía de la Unión Europea.

Era lógico que no se hablará del "ciudadano", si el mercado común era el medio y éste no despeja la incógnita del horizonte político, el medio parecía que se había convertido en el fin mismo, es decir, solamente un mercado grande que con los instrumentos introducidos por el Acta Única Europea en 1987 podía lograr que fuera verdaderamente interior y único. Entonces la institución de una ciudadanía era superflua y extraña: nadie es ciudadano de un gran mercado.

Es en la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de las Comunidades Europeas celebrada en Copenhague el 14 de diciembre de 1973, donde por primera vez se hace referencia directa a las "personas". Declarando como meta común "construir una sociedad concebida y realizada al servicio de los hombres, con una IDENTIDAD fundamentada en los principios de la democracia participativa, donde lo que impera es la ley, la justicia social, que es la finalidad del progreso económico, y del

---

<sup>29</sup>Binglo Campos, Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Sistemas, Madrid España, 2000, p. 306

respeto de los derechos del hombre<sup>30</sup>.

Aquí podemos encontrar la preocupación latente de retomar la idea principal de Jean Monnet: "Nosotros no coaligamos Estados, sino que unimos hombres". Es decir, el proceso de integración no puede avanzar si le falta credibilidad a los ojos del ciudadano<sup>31</sup>. Abriendo el camino hacia una identidad de orden jurídico-político común a toda Europa.

La Cumbre de París de 10 de diciembre de 1974 llegó al acuerdo de plantearse la construcción de una Unión Europea y encargó al Primer Ministro belga Leo Tindemans, un informe al respecto<sup>32</sup> el cual en su capítulo IV denominado " LA EUROPA DE LOS CIUDADANOS" contiene dos líneas de acción, y se planteó la necesidad de reconocer "derechos Especiales" a los nacionales de los Estados miembros de la entonces Comunidad Económica Europea:

I - Protección a los derechos del individuo:

En el cual propuso medidas como el recurso directo ante el Tribunal de Justicia por los particulares perjudicados en sus derechos por un acto comunitario.

- Mecanismos a escala comunitaria de defensa de los derechos del consumidor, correspondientes a la plena libre circulación de mercancías. Protección supranacional del

---

<sup>30</sup> Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de 14 de diciembre de 1973 en De Shoutheete, Ph.: La Coperation politique européenne, 2ª ed. Bruselas, 1986, p. 254

<sup>31</sup> Carlos Taibo, Maastricht, La polémica de Europa, Vosa, Madrid, 1999, p. 142

<sup>32</sup> Ver Boletín de las Comunidades Europeas, suplemento 1/1976.

Medio Ambiente.

2 - Establecimiento de medidas a través de las cuales sea perceptible, mediante señales externas, el nacimiento de una "conciencia" europea

- Unificación de pasaportes
- Desaparición de controles formales en las fronteras
- Mejora de transportes y telecomunicaciones entre los Estados miembros, inclusive hasta unificación de tarifas telefónicas.
- Utilización indistinta de los beneficios de Seguridad Social
- Equivalencia de diplomas universitarios y períodos de estudio, entre otros.<sup>33</sup>

El informe tuvo escaso éxito entre los gobiernos, sin embargo, tuvo gran influencia en posteriores pasos de la integración, al marcar una serie de acciones encaminadas a la protección de los individuos, y la aprobación de diversas medidas que hicieran evidente, mediante señales exteriores, el surgimiento de una conciencia del bloque. Una Europa para los Europeos más allá del mercado.

---

<sup>33</sup> Carlos, Bru, La Ciudadanía Europea, Ed. Sítemas, Madrid, 1994, p. 16

Otro logro importante de la Cumbre de 1974 fue permitir la elección de los miembros de la Asamblea Común por voto universal, en lugar de ser designados por los parlamentos nacionales. Así se logró la primera convocatoria, mediante el acta de 20 de septiembre de 1976, a las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal, donde aparece uno de los elementos básicos de la ciudadanía: La participación representativa.

Treinta y cuatro años después de la declaración Schuman de 1950 los Estados miembros concientes del despego existente entre la Comunidad y sus ciudadanos. Comenzaron a fraguarse la aproximación al concepto de "Europa de los Ciudadanos", en el Consejo Europeo en Fontainebleau de 1984. La declaración final de la Cumbre consideró indispensable que la Comunidad respondiera de una vez a la confianza de los pueblos europeos, adoptando las medidas apropiadas para reforzar y promover su identidad y su imagen ante los ciudadanos y el mundo<sup>34</sup>, por lo tanto se creó un "Comité ad hoc" encargado de elaborar un informe con el objeto de instituir una identidad europea común ante los ciudadanos y el mundo, basada en una serie de sugerencias que la propia declaración ofrecía, algunas coincidentes con el informe de Leo Tindemans y otras de nueva creación, por ejemplo:

- Pasaporte europeo.
  
- Documento único de circulación de mercancías.
  
- Supresión de formalidades de policía y aduanas en fronteras intracomunitarias en paso de

---

<sup>34</sup> Ver en el Boletín de las Comunidades Europeas, el suplemento número 6/1984. texto completo de la declaración de Jefes de Estado o de Gobierno de 26 de junio de 1984.

personas.

- Sistema general de equivalencias de diplomas universitarios.
- Determinación de símbolos de la Comunidad, en particular bandera e himno.
- Constitución de equipos deportivos europeos.
- Comunitarización de puestos fronterizos exteriores.
- Acuñación de moneda europea, o ecu.
- Creación de grupos de jóvenes voluntarios europeos para acciones de cooperación y ayuda en el Tercer Mundo.
- Lucha contra la droga.
- Programas contra el cáncer.
- Viajes y estancias masivas de niños para estudio.

Efectivamente, las instancias funcionaron, la Comisión ad hoc fue pronto constituida y elaboró un texto. De este modo en 1986 el Comité "Europa para los Ciudadanos" o "Comité Adonino", introdujo oficialmente los símbolos comunitarios de bandera, himno y pasaporte, creando la imagen del bloque a nivel internacional. Además, el segundo informe recomendaba la participación política de los ciudadanos en el proceso político tanto en la Comunidad como en los Estados miembros, Instituciones y Derecho de la Unión Europea.

Hasta este momento no se hablaba propiamente de una ciudadanía, no se hablaba de establecer un vínculo jurídico-político entre un sujeto de Derecho Internacional y una persona física consistente en el disfrute de determinados derechos y en la asunción de ciertas obligaciones.<sup>35</sup> Solamente podemos apreciar que la creación de símbolos y derechos no tienen como destinatarios y finalidad directa y propia a los ciudadanos, sino el proceso mismo.

Es decir, proyectaban una "Europa de los Ciudadanos" (integrada por la CECA, El Mercado Común y la EURATOM) considerada como un bloque humano buscando mostrar su identidad y adquiriendo la conciencia de vivir en una comunidad, para finalmente comprometerse en la construcción de la Unión Europea<sup>36</sup>.

En el Proyecto de Tratado de la Unión Europea, aprobado en el Pleno del Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984<sup>37</sup>, había consagrado en su artículo 3 el concepto de Ciudadanía de la Unión: *"Los ciudadanos de los Estados Miembros son, por dicho motivo, ciudadanos de la Unión. La Ciudadanía de la Unión está relacionada con la calidad de ciudadano de un Estado miembro; no puede ser adquirida o perdida separadamente, los ciudadanos de la Unión participan en la vida política de la misma bajo las formas previstas por el presente Tratado, gozan de los derechos que les son reconocidos por el ordenamiento jurídico de la Unión y se amoldan a las normas de la misma."*

<sup>35</sup> Araceli Mangas Martín, Instituciones y derecho de la Unión Europea, 2ª ed. Ed. McGrawhill, Madrid, 1999, pp. 309-308

<sup>36</sup> Santiago, Muñoz Machado, Op. Cit., p.153

<sup>37</sup> Ver Boletín de las Comunidades Europeas de 19 de marzo de 1984. p. 33

El proyecto de Tratado de la Unión Europea no fue, como es sabido, considerado oficialmente documento de trabajo por la Conferencia Intergubernamental de Luxemburgo de 1985, y el Acta Única Europea recogió muy poco de las reformas.

De aquí que el Parlamento Europeo en varias Resoluciones al respecto demostrase su insatisfacción y su decisión de llegar a la Unión Política, todo ello sin perjuicio de una voluntad constructiva consistente desde el primer momento en explotar al máximo las posibilidades del Acta Única Europea. Por una serie de acontecimientos históricos y, por necesidades propias nacidas de la dinámica del mercado interno, lo cierto es que no más tarde de cuatro años tras la última ratificación nacional del Acta Única Europea, se pusieron en marcha las conferencias intergubernamentales para la reforma de los Tratados, una de ellas dedicada expreso a la Unión Política o Unión Europea.

El siguiente y decisivo paso lo daría el presidente del gobierno español en su carta al primer ministro de Irlanda (presidente en ejercicio del Consejo). El Gobierno español desempolvó el proyecto Spinelli (Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo en 1984) y toma del mismo una noción de ciudadanía de la Unión y su carácter de complemento de la nacionalidad. En efecto, se utilizaba en la iniciativa española la noción abstracta de "ciudadanía", y no de derechos específicos o especiales, como era habitual en la Comunidad<sup>38</sup>.

Unos meses más tarde en 1990 se desarrolló la propuesta española en la que la ciudadanía se concibe como:

---

<sup>38</sup> *ibidem*

"El estatuto personal e inseparable de los nacionales de los Estados Miembros, que por su pertenencia a la Unión son sujetos de derechos y deberes especiales propios del ámbito de la Unión y que se ejercen y tutelan específicamente dentro de las fronteras de ésta, sin perjuicio de que tal condición de ciudadano europeo se proyecte también fuera de sus fronteras"<sup>39</sup>

La propuesta española a las conferencias intergubernamentales presentada en septiembre de 1990 con el objetivo final de convertir la participación de los ciudadanos en uno de los pilares de la Unión, quedó finalmente limitada al contenido de los nuevos artículos 8 al 18. e del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Con estos artículos lejos de innovar respecto a la situación previa, los Estados asumen el desarrollo del acervo comunitario anterior para estructurarlo- a través de la definición de un estatuto de Ciudadanía que define el derecho que asiste a todo nacional de un Estado miembro, primero a implicarse en el proceso de construcción europea, como lo son las elecciones al Parlamento Europeo, Defensor del Pueblo, y Derecho de Petición, y segundo, a beneficiarse de los logros de la integración con la supresión del vínculo económico requerido para el goce de los derechos de circulación y residencia, completado con la participación en las elecciones municipales.

Finalmente, el Tratado de la Unión Europea (TUE) fue firmado en la ciudad holandesa de Maastricht el 10 de febrero de 1992, después de su ratificación por los parlamentos de los países comunitarios, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993<sup>40</sup>. Constituyendo una piedra angular en el proceso de integración europeo, ya que por primera vez se sobrepasaba el objetivo económico

---

<sup>39</sup> "Hacia una ciudadanía europea (propuesta oficial de España) en Rev. de Instituciones Europeas, 1991-1. pp 333-338.

<sup>40</sup> Ramon Tamames Gómez., La Unión Europea, Ed. Alianza, México, 1994,p 115

inicial de la Comunidad (construir un mercado común) y se le daba una vocación de unidad política.

Con este Tratado la Comunidad Económica Europea (CEE) cambió de nombre a Comunidad Europea (CE), perdiendo el término *económico*. Tal alteración simbolizó el pasaje de la Comunidad de una organización con fines meramente económicos, para una unión política. Por otra parte, consagra oficialmente el nombre de "Unión Europea" que en adelante sustituirá al de Comunidad Europea.

Este tratado va insertar a la ciudadanía de la Unión en uno de los pilares más sólidos el Tratado de la Comunidad Económica Europea mediante seis nuevos artículos del 17 al 22. De esta forma se pretende reforzar este concepto incluyéndolo en el núcleo más sólido y más activo del pilar Comunitario, el cual está dotado de reconocida personalidad jurídica internacional.

La institucionalización de la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht ha sido camino para reducir el abismo que existe entre la integración económica y la integración política, entre las instituciones y los ciudadanos dejando ver a la Ciudadanía como clave de la identidad Europea. Que permite ver la construcción europea como algo que les afecta más a allá de las reglamentaciones económicas y administrativas de Bruselas. Algo que tiene que ver con sus derechos y deberes motivando a los individuos a trabajar por ella.

Es con el Tratado de Maastricht que se viene a corregir la idea de que solo las personas atienden a factores económicos en el proceso de integración europea, e inserta al ciudadano como uno de los pilares en ese proceso de integración, como objeto de la vida política, social y cultural de la Unión Política.

El Tratado de Amsterdam representa también un avance en el refuerzo de los derechos fundamentales. Un procedimiento de sanciones permitirá suspender los derechos de un Estado miembro que viole derechos fundamentales. En Amsterdam, se amplió también el principio de no discriminación, hasta entonces aplicado únicamente a la nacionalidad (art.6 A), al sexo, a la raza, a la religión, a la edad y a la orientación sexual. Este principio de no discriminación también se reforzó por lo que se refiere a la igualdad entre hombres y mujeres.

Por último, el Tratado de Amsterdam implica mejoras de la política de transparencia y de acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones europeas<sup>41</sup>.

### **1.5 .Significado de ciudadanía europea.**

La ciudadanía de la Unión surge como un rasgo emblemático de un proceso mayor para transformar la Comunidad Europea en una verdadera unión política. Es la proclamación de una ciudadanía común al conjunto de los nacionales de los estados miembros, como elemento matriz de este proyecto y como factor aglutinador del sentimiento de pertenencia a un grupo<sup>42</sup>.

Algunos de los principales argumentos en favor de dotar de formalización eficiente y de contenido material a una "ciudadanía europea". Podemos mencionar los siguientes:

El desfase entre el nivel de integración económica y el de integración política reduce considerablemente el grado de legitimidad y, por lo tanto, de eficacia de los acuerdos, las normas y

---

<sup>41</sup> Pascal, Fontaine, Op Cit p 41.

<sup>42</sup> Pilar Juárez Pérez, Nacionalidad estatal y ciudadanía europea, Madrid : UNED : M. Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1998,p32.

las decisiones de los órganos comunitarios.

El tan citado déficit democrático, o la débil representatividad de las instituciones europeas agravan el problema de la legitimidad y establece una distancia casi insalvable entre los ciudadanos de cada país de la Unión Europea y la Unión Europea.

Además, si la representatividad falla, la dimensión participativa de la democracia es prácticamente inexistente. Excepto los referéndum nacionales (en algunos países) los momentos de debate y de información, de movilización social, sobre la construcción europea, han sido rarísimos.

La dimensión social de la ciudadanía europea no puede quedar por debajo de los contenidos ya adquiridos en cada país. No solo debe homologarse por arriba sino añadir un plus social para que la UE sea aceptable para el conjunto de los europeos.

El Tratado de la Unión Europea (firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y reformado por el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997) establece, entre otros, como objetivo «reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados Miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión» (art. 2).

Sin embargo, y dado que la Unión Europea carece de personalidad jurídica, por más que pueda considerarse una entidad política con vocación federal, la regulación concreta de la ciudadanía europea se ha plasmado en los artículos 17 a 22 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 tal como han quedado redactados después de las reformas posteriores, la última hasta ahora llevada a cabo por el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997) en adelante citado como Tratado CE.

Según el art. 17 del Tratado CE, «se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional». De este modo, la ciudadanía de la Unión está supeditada a poseer la nacionalidad de uno de los Estados de la Unión; o, en otras palabras, todo el que tiene la nacionalidad de una entidad de la comunidad es ciudadano de la Unión.

Dentro de sus objetivos generales están:

- Dar mayor legitimidad a la Unión Europea. Acercando a los individuos con el proceso de la construcción de la Unión misma.
- Libertad de establecimiento y de residencia
- Suprimir los efectos negativos del proceso de integración
- Dar una imagen positiva
- Identificarse con la Unión Europea
- Fomentar la movilidad

Así, la ciudadanía europea supera los conceptos tradicionales de nacionalidad y ciudadanía, que en ningún momento son intercambiables, pues la segunda es el grado más elevado de la

nacionalidad, que sólo alcanzan los nacionales mayores de edad en plenitud de sus derechos.<sup>43</sup> Así, sólo mediante su concesión podrá accederse al estatus de ciudadano europeo.

Por lo anterior podemos decir que es una ciudadanía superpuesta o de segundo grado, no existe por si misma. Es inconcebible sin otras ciudadanía- las de los EM- que le sirvan de soporte. Es decir, es derivada siendo las normas internas de cada estado las que regulan la adquisición y pérdida de esta. Por lo que esta ciudadanía no sustituye a ninguna identidad original, sino que se añade y complementa<sup>44</sup>. La idea es que los ciudadanos puedan sentirse españoles y europeos, británicos y europeos.

En ningún momento se pretende eliminar las diferencias y la pluralidad en Europa, si no se pretende conseguir que se cree un entramado de derechos y obligaciones por encima del marco nacional que obligue a los gobiernos y a las instituciones, pero, sobretudo a los ciudadanos a tener una sana interdependencia para alcanzar los objetivos más valiosos de bienestar, solidaridad, y justicia<sup>45</sup>.

La cuestión es determinar quien es nacional de un Estado miembro y quien no. Dado que ninguna norma comunitaria regula la atribución de la nacionalidad, significa que se debe decidir unilateralmente las normas de adquisición de la nacionalidad. Lo que implica que algunas legislaciones otorguen la nacionalidad de un Estado miembro con excesiva facilidad, generando

---

<sup>43</sup> Pilar Juárez Pérez, Op Cit., p.34

<sup>44</sup> Charles, Pownal. Europa: preguntas y respuestas. Orígenes, funcionamiento y objetivos de la Unión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1997., p.9

<sup>45</sup> Carlos Bru, Op Cit, p. 176

abuso y descontento en otros estados miembros. Por ejemplo, una misma persona procedente de un país tercero, con las mismas condiciones y años de residencia, podrían nacionalizarse como ciudadano de un estado miembro y, por ende, europeo, en unos Estados Miembros, mientras que en otros continuaría siendo extranjero.

A continuación se enumeran a grandes rasgos algunos de los criterios de adquisición de la nacionalidad.

- a) La Filiación. (lazos sanguíneos) Es en todos los Estados miembros causa de adquisición de la nacionalidad, exigiéndose además en unos sí y en otros no el nacimiento en el territorio del Estado.
- b) Matrimonio. Tras seis meses de matrimonio, en Bélgica; tres años, en Holanda, Italia y Dinamarca; cinco en Alemania e Irlanda.
- c) Opción. En Bélgica y Países Bajos, se da la opción de adquirirla o rechazarla a los migrantes de la segunda generación.
- d) Jus soli. (nacimiento en el territorio del Estado Miembro). Alemania, Italia, Bélgica, Holanda, Reino Unido y Francia, con muy diversas condiciones y requisitos en cada Estado.
- e) Nacionalización. Tras residencia de cinco años, en Bélgica, países Bajos, Italia, Reino Unidos, Francia e Irlanda; de siete años, en Portugal y en Dinamarca, etc.

Esta disparidad de criterios crea otro gran problema, puesto que también excluye a los residentes inmigrantes y visitantes de terceros países. Derivando en una discriminación, punto del que trataremos más adelante.

Y finalmente, es importante recordar que estamos tratando con una ciudadanía de contenido evolutivo, ya que se esta perfeccionando constantemente según las necesidades de cada sociedad por lo que es necesario reformar constantemente la legislación competente como lo veremos en los apartados.

## 2. LA CIUDADANÍA EUROPEA. ASPECTOS GENERALES

### 2.1. El Estatuto de la Ciudadanía de la Unión

Con el objetivo de crear una auténtica identidad europea y acercar al ciudadano al proceso mismo de integración Europea, se crearon los símbolos externos que demostraban la pertenencia a la Comunidad (la bandera europea, el himno, un permiso de conducir y un pasaporte uniforme para todos, entre otros). Sin embargo, era necesario elaborar un modelo europeo en torno a una serie de formalidades de la vida cotidiana que facilitasen el desarrollo de esa identidad; crear a través de una serie de derechos especiales concedidos a los nacionales comunitarios con un marcado carácter instrumental<sup>46</sup>.

De este modo el Tratado de la Unión Europea, consagra un auténtico estatuto europeo que sigue la filosofía del establecimiento de una Unión al servicio del ciudadano. Dicho Estatuto no es homogéneo, sino que engloba dos categorías de elementos. Por un lado una serie de derechos específicos de los que los ciudadanos son titulares, destinados a configurar un verdadero estatuto civil y político que refleja el vínculo específico entre los nacionales de los Estados miembros y la Unión Europea<sup>47</sup>. Por otro, unos medios específicos de protección ciudadana<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Ana, Salinas de Frias, La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea, Comares, Granada, p. 237

<sup>47</sup> Maria Isabel, Lirola Delgado, Libre circulación de personas y Unión Europea, Fundación Universidad-Empresa : Civitas, Madrid, 1994, p. 267

<sup>48</sup> Klaus Dieter, Borchardt, La Unificación Europea, Nacimiento y Desarrollo, Madrid, 2000, p.238

Este estatuto de la ciudadanía de la Unión implica para todo ciudadano de la Unión:

- el derecho a la libre circulación y el derecho de residencia en el territorio de los Estados miembro (artículo 18 del Tratado CE);
- el derecho a votar y a presentarse como candidato en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en el Estado miembro en que reside, y ello en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado (artículo 19 del Tratado CE);
- el derecho a recibir protección diplomática o consular en el territorio de un tercer país por parte de las autoridades de otro Estado miembro, si su país carece de representación en ese tercer país, en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro en cuestión (artículo 20 del Tratado CE);
- el derecho de petición ante el Parlamento Europeo (artículo 21 del Tratado CE) y el derecho a acudir al Defensor del Pueblo (artículo 21 del Tratado CE), para comunicarle los casos de mala administración de las instituciones y los órganos comunitarios, con exclusión de las instancias jurisdiccionales<sup>49</sup>.

Como se pone de manifiesto, algunos de estos derechos suponen la consagración de un acervo comunitario ya existente, aunque su inclusión en el estatuto de la ciudadanía de la Unión los

---

<sup>49</sup> <http://europa.eu.int/scandplus/ieg/es/ivb/123026.htm>

refuerza desvinculándolos de las actividades económicas<sup>50</sup>.

Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, la Ciudadanía de la Unión implica además el derecho a ponerse en contacto con cualquier institución europea en una de las lenguas oficiales y a recibir una respuesta redactada en esa misma lengua (art. 22 Tratado CE), así como el derecho, bajo ciertas condiciones, a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (art. 255 Tratado CE).

Junto a los anteriores derechos, también debe tenerse en cuenta el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad entre ciudadanos de la Unión (art. 12 Tratado CE), así como el de no discriminación por motivos de sexo, origen racial, religión, discapacidad, edad u orientación sexual (art. 13 Tratado CE). Respecto al sufragio activo y pasivo (art. 19 TCE), no ha hecho si no extender por primera vez el principio de no discriminación por razón de nacionalidad al ámbito de los derechos políticos. Esta innovación ha sido considerada por los comentaristas del TUE como su innovación más importante<sup>51</sup>.

El Estatuto de Ciudadanía de la Unión Europea está contenido en una serie de derechos recogidos en el artículo 8 del Tratado de la CE. Sin embargo, alguno de estos derechos, como el de petición o el recurso al defensor del pueblo, no están limitados a la ciudadanía europea, sino que están disponibles para cualquier persona jurídica establecida en el ámbito de la UE<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Maria Isabel, Lirola Delgado, *Op. Cit.*, p. 268.

<sup>51</sup> Ana, Salinas de Fritas, *Op. Cit.* p. 243

<sup>52</sup> Iván Llamazarres, *Op. Cit.* p. 74

Los Estado miembros son conscientes de las diversas dificultades que conlleva la aplicación de los preceptos sobre ciudadanía y por ello, le han pedido a la Comisión elaborar un informe periódicamente sobre el estado de realización de esos derechos paralelo al desarrollo de la Unión en su conjunto. Consiguientemente han previsto la posibilidad de crear o modificar los derechos en función de nuevas necesidades.

Por lo tanto, la ciudadanía de la Unión no se concibe como una categoría de derechos cerrada, sino que a la vista de la incidencia que el desarrollo de la Unión Europea puede tener en el contenido de la relación de ciudadanía, ésta se presenta como un estatuto abierto, estableciéndose una cláusula específica de revisión en el artículo 8 e que permite la adopción de disposiciones encaminadas a completar los derechos previstos en la Segunda Parte del TCE y recomendar su adopción a los Estado miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales, a través de un procedimiento de revisión de naturaleza mixta que requiere la intervención de las instituciones comunitarias y de los procedimientos internos de ratificación de los Tratados.

En este sentido, frente al carácter parcial de un estatuto de ciudadanía que responde a una lista fragmentaria de derechos específicos, el desarrollo de la Unión Europea deberá llevar aparejado el que la relación de ciudadanía se traduzca en el futuro en un estatuto cabal de derechos civiles, sociales y políticos que se reconozcan a todos los ciudadanos de la Unión, y cuya identificación responda a la afirmación en el proceso de integración de algunos valores esenciales como el respeto a los derechos y libertades fundamentales, la movilidad de los ciudadanos, la

participación en la vida política de la unión y la supresión de las discriminaciones en razón de la nacionalidad <sup>53</sup>.

Para los europeístas, el estatuto de la ciudadanía europea, tal como está planteado actualmente en los Tratados, es totalmente insuficiente. Los derechos recogidos son "despreciables", están redactados de una manera apresurada y confusa, y son, por consecuencia, vistos con muy poca ilusión por parte de los ciudadanos<sup>54</sup>. Incluso existen posturas que argumentan que este estatuto únicamente se creó para calmar las presiones provenientes de España, Francia y Alemania.

Hay, por supuesto, otra corriente de opinión, la que se ha venido en denominar "euroescéptica", que ve estos avances como excesivos y trata de frenar cualquier evolución ulterior hacia la integración política y la plena ciudadanía europea. Esta postura tiene sus representantes más notables en Gran Bretaña, especialmente en el partido Conservador o "Tory", y en Dinamarca; países más renuentes a tocar temas que afecten su soberanía.

En los siguientes apartados, se revisarán a fondo los avances y transformaciones que se han logrado desde la creación del Estatuto de Ciudadanía Europea.

---

<sup>53</sup> Maria Isabel, Lirola Delgado, *Op.Cit.* p. 269.

<sup>54</sup> *Ibidem*

## 2.2. La Libre Circulación de Personas

La libre circulación de personas supone el derecho a circular sin ser objeto de controles de identidad y policía a través de las fronteras interiores; y el derecho de residencia en el territorio de los Estados miembro (artículo 18 del Tratado CE), con las solas limitaciones derivadas de las exigencias del orden público y la seguridad de éstos. Son los Estados quienes determinan esas limitaciones, cada Estado puede establecer permisos de residencia según la condición del ciudadano (estudiante, jubilado, trabajador, desempleado, familia, entre otros), en algunos Estados los ciudadanos deben demostrar que son solventes económicamente, que son aptos para encontrar un empleo, que cuentan con seguro médico y no sean portadores de alguna enfermedad peligrosa. Es decir, deben demostrar que no serán una carga para el Estado receptor. Al respecto los cada entidad se ha dado a la tarea de vigilar constantemente como marcha este derecho y en su caso modificándolo según las necesidades de la comunidad.

El 14 de enero de 1996 la Comisión pidió al *Grupo de alto nivel* que se ocupa sobre la libre circulación de las personas, que determinara los problemas que todavía se planteaban en este ámbito, para que los evaluara y propusiera soluciones. El 18 de marzo de 1997 el Grupo presentó su informe, en el que se formularon más de 80 recomendaciones en los siete ámbitos principales que afectan a los ciudadanos de la Unión que desean desplazarse dentro del espacio comunitario: 1–la entrada y la estancia; 2–el acceso al empleo; 3–la situación social y familiar; 4–el régimen fiscal y financiero; 5–los derechos culturales; 6–la situación particular de los nacionales de terceros países; 7–la protección de los derechos de los individuos.

La Comisión presentó una *Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, de 1 de julio de 1998, sobre el seguimiento de las recomendaciones del Grupo de alto nivel sobre la libre circulación de las personas*<sup>55</sup>. En ella hizo hincapié en dos aspectos: la necesidad de mejorar la información de los ciudadanos acerca de sus derechos y los derechos de entrada y estancia<sup>56</sup>.

En relación con este último aspecto de los derechos de entrada y estancia, la Comisión realizó una serie de consideraciones. La legislación comunitaria en vigor se concibió en un primer momento para los trabajadores y sus familias que deseaban establecerse en otro Estado miembro de manera definitiva o durante un período de tiempo muy largo. En la actualidad, estos textos ya no están adaptados al número cada vez mayor de personas que ejercen su derecho a la movilidad por un período de tiempo limitado o a tiempo compartido (estudiantes, aprendices, jóvenes voluntarios, asalariados temporalmente desplazados, trabajadores autónomos móviles, trabajadores fronterizos y jubilados que poseen varias residencias).

Además, el Tratado de Maastricht, al introducir el concepto de ciudadanía, ha generalizado a todos los ciudadanos, y no solamente a quienes ejercen una actividad económica, los derechos a entrar, residir y permanecer en el territorio de otro Estado miembro. Por tanto, deberían formalizarse estos derechos en un fundamento común.

Por todo lo anterior, la Comisión elaboró cuatro líneas de actuación:

- 1) La creación, en la medida de lo posible, de un único régimen de libre circulación, según lo

---

<sup>55</sup> Ver informe Final de la Comisión, 1998, p. 403

<sup>56</sup> Actualmente encontramos gran variedad de folletos, documentos y sitios Web donde se informa al ciudadano de manera simple y sencilla sus derechos.

dispuesto en el artículo 18 para todos los ciudadanos de la Unión y sus familias.

2) Un nuevo enfoque del ejercicio del derecho de estancia, limitando la obligación de poseer un permiso de residencia a las situaciones en las que esté justificado.

3) Clarificar la situación de los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que son nacionales de terceros países.

4) Definir mejor la posibilidad de poner fin al ejercicio del derecho de estancia de un ciudadano de la Unión<sup>57</sup>.

Esta Comunicación, además de presentar el seguimiento de las recomendaciones del *Grupo Veil* mediante la inclusión en un anexo de un informe detallado a este respecto, pretendía situar en perspectiva las dos grandes iniciativas emprendidas por la Comisión en este ámbito. Se trata, en primer lugar, de las propuestas destinadas a revisar el Reglamento 1612/68/CEE y la Directiva 68/360/CEE, relativos a la libre circulación y a los derechos de entrada y estancia de los trabajadores. En segundo lugar, aludía a las iniciativas que la Comisión tenía previsto emprender en el ámbito de la ciudadanía y que habían sido anunciadas en el *Plan de acción en favor del mercado único de 4 de junio de 1997*.

Este plan tenía un cuarto objetivo estratégico, consistente en poner el mercado único al servicio de todos los ciudadanos, luchando contra todos los obstáculos prácticos a la libre circulación de las personas. Se preveían diferentes acciones, tales como la eliminación de los controles fronterizos, la protección de los derechos sociales, la promoción de la movilidad de la mano de obra,

---

<sup>57</sup>Actualmente se contiene en la Directiva 64/221/CEE

la protección de los derechos de los consumidores y la instauración de un mecanismo de diálogo con los ciudadanos.

Posteriormente, se profundizó el tema de la ciudadanía en la *estrategia para el mercado interior*, de fecha de 24 de noviembre de 1999. Se cita como primer objetivo estratégico la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, y como subobjetivo consiste en reforzar y promover la plena aplicación de los derechos de los ciudadanos. Deberán, para ello, ponerse en marcha acciones legislativas y no legislativas.

Entre las *acciones legislativas* figuran la sustitución del Reglamento 1408/71, relativo a la coordinación de los regímenes de seguridad social, por un nuevo Reglamento simplificado y modernizado; la adopción de un conjunto de reglamentos relativos a un único formato para los pasaportes (actualmente regulada por diversas resoluciones: Resolución de 10 de julio de 1995, complementaria a las Resoluciones de 23 de junio de 1981, 30 de junio de 1982 y 14 de julio de 1986), los documentos de identidad y los permisos de residencia europeos; así como, la elaboración de una propuesta de Reglamento por el que se actualizan y revisan las directivas relativas al derecho de estancia<sup>58</sup>.

En general, es necesario hacer una revisión exhaustiva de la legislación vigente y adecuarla a los nuevos tiempos y necesidades.

Dentro de las acciones no legislativas pueden mencionarse, en el marco de la operación de información «Diálogo con los ciudadanos y las empresas», el lanzamiento del nuevo sitio web

---

<sup>58</sup> Directivas 68/30, 90/364, 90/365, 93/96, disponibles en Documentos Oficiales de la Unión en <http://europa.eu.int>

«Ciudadanos» sobre los derechos y las oportunidades que ofrece el mercado interior. Donde se cuenta una base de datos que informa a los ciudadanos sobre sus derechos y oportunidades en la Unión Europea y los medios para hacerlos realidad, así como relativa a la movilidad de los trabajadores. Existe igualmente una Comunicación referente al futuro del reconocimiento de las cualificaciones profesionales. Su función es mantener informados a todos los ciudadanos sobre los avances en materia de sus derechos y oportunidades.

Resumiendo, lo que aún está pendiente, para que la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión sea plena, se relaciona sobre todo con aspectos de seguridad social y pensiones, reconocimiento de títulos o de experiencia profesional, acceso a empleos del sector público, etc.

Sin embargo, más allá de las debilidades mencionadas, lo que hace más difícil el goce de estas facultades es que aún gran parte de la población no conoce a fondo su funcionamiento, lo que provoca que a muchas personas se les impida el ejercicio de ciertos actos, relacionados con la libre circulación, simplemente porque los funcionarios desconocen lo que está establecido por las leyes comunitarias. Así lo señala un documento de trabajo del Comité Económico y Social, citando al *Euro Citizen Action Service*, al indicar que la mayor parte de los casos (sobre dificultades de los ciudadanos para ejercer la libre circulación) que llegan a la Comisión o al Tribunal se deben a malentendidos entre el público y la administración nacional o local.<sup>59</sup>

No obstante, cabe insistir en que no se trata sólo de malas prácticas de los funcionarios o las instituciones, además siguen existiendo carencias en las normativas comunitarias sobre libre

---

<sup>59</sup> Documento del Comité Económico y Social de abril de 1999.

circulación, como así lo están señalando insistentemente el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social.

### **2.3. Derecho de Sufragio Activo y Pasivo: Elecciones Municipales**

Con la finalidad de instaurar el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, el Consejo adoptó la Directiva 94/80/CE de 19 de diciembre de 1994 (modificada por la Directiva 96/30/CE del Consejo, de 13 de mayo de 1996<sup>60</sup>), por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión Europea residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

Estas directivas no pretenden armonizar los sistemas electorales de los Estados miembros, sino que se propone equiparar a los nacionales y los ciudadanos comunitarios en el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo. Por tanto, suprimen el requisito de ser nacional de ese país, elemento actualmente impuesto en la mayoría de los Estados miembros, para poder ejercitar este derecho.

No afecta a lo dispuesto en cada Estado miembro sobre los derechos de sus propios ciudadanos o de los nacionales de terceros países que residan en dicho País.

Las elecciones municipales comprenden las elecciones por sufragio universal directo en los entes locales básicos. Los Estados Miembros pueden reservar las funciones de jefe, adjunto, suplente, miembro del colegio o director ejecutivo a sus propios ciudadanos si dichas personas han

---

<sup>60</sup>Diario Oficial de la Comunidad Europea No.L 368 del 31-12-1994

sido elegidas para ejercer estas funciones durante el periodo del mandato, velando al mismo tiempo por que las medidas adoptadas al respecto sean adecuadas, necesarias y proporcionadas. Pueden igualmente establecer que los ciudadanos de la Unión elegidos miembros de un órgano representativo no puedan participar ni en el nombramiento de los electores de una asamblea parlamentaria ni en la elección de los miembros de dicha asamblea.

Son condiciones requeridas para poder ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro de residencia: ser ciudadano de la Unión (ser nacional de uno de los Estados miembros de la Unión); ser residente en el Estado miembro de la localidad en que se vaya a ejercer este derecho; atenerse a las disposiciones del Estado de residencia relativas al ejercicio del derecho de votación activo y pasivo y aplicables a los nacionales (principio de igualdad y no discriminación entre electores y elegibles nacionales y comunitarios)<sup>61</sup>.

Al ser un derecho complementario los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro cuya nacionalidad no tengan y deseen participar en las elecciones municipales deberán solicitar su inscripción en la lista electoral. A tal efecto, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para permitir su inscripción en las listas electorales a tiempo antes del escrutinio. Por su parte, los ciudadanos comunitarios deben aportar los mismos documentos acreditativos que se exigen a un elector nacional.

No se prohíben ni el voto ni la candidatura paralelos, es decir, el derecho de votar o presentarse como candidato simultáneamente en un municipio del Estado miembro de residencia y en

---

<sup>61</sup> Román Reyes, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid 2003 disponible en <http://ucm.es/info/eurotheo/diccionario>

otro del Estado miembro de origen. No obstante, cada entidad podrán disponer la incompatibilidad del cargo de electo municipal en el Estado miembro de residencia con otras funciones que, si bien ejercidas en otros Estado miembros, sean equivalentes a aquellas que dan lugar a una incompatibilidad en el propio Estado de residencia<sup>62</sup>.

El ciudadano de la Unión que reúna las condiciones citadas ejercerá el derecho de voto en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia, siempre que manifieste su voluntad de hacerlo. En los Estados de la Unión en los que el voto es obligatorio, los electores comunitarios residentes que se hayan inscrito en el censo electoral estarán sujetos a dicha obligación.

Los Estados miembros podrán aplicar el principio de acumulación de los regímenes de inelegibilidad de los Estados de origen y de residencia. En ese caso, el Estado miembro de residencia podrá exigir al ciudadano interesado que, al presentar su candidatura, adjunte un certificado de las autoridades del Estado miembro de origen en el que se haga constar que no es inelegible en dicho Estado o que las autoridades administrativas no tienen constancia de tal inelegibilidad.

Se prevén disposiciones transitorias y de excepción basadas en el criterio de duración de la residencia en favor de cualquier Estado miembro en el que los residentes de otros Estados miembros en edad de votar constituyan un porcentaje superior al 20 % del electorado. Igualmente, cuando los ciudadanos de la Unión Europea que ya disfrutaran del derecho de sufragio activo al Parlamento nacional de su Estado miembro de residencia.

---

<sup>62</sup> R. Besné Mañero & JR Canedo Arrillaga, La Unión Europea, historia, instituciones y sistema jurídico, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998, pp. 47-48

Este derecho ha estado en el centro de una disputa jurídico política, que ha demostrado la voluntad de los Estados para llevar a delante la consolidación de estos derechos políticos comunitarios, como lo demuestra el caso español, donde fue necesario modificar algunos preceptos de su constitución para incluir el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a favor de determinados extranjeros.

El caso Francés donde sus alcaldes y regidores componen el cuerpo de candidatos a las elecciones senatoriales, lo cual implica que estos tengan injerencia en asuntos soberanos. Por lo cual no permitía este derecho a los no nacionales. Por su parte el Reino Unido y Portugal concedían este derecho a ciertas categorías de extranjeros. En el primer caso solo a los nacionales de Irlanda y en el segundo sólo a los nacionales de Brasil<sup>63</sup>.

#### **2.4. Derecho de Sufragio Activo y Pasivo para los ciudadanos de la Unión Europea: Elecciones al Parlamento Europeo**

Por lo que respecta a este concreto derecho, se aprobó la Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, por la que se establecen las modalidades del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo para los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no son nacionales<sup>64</sup>. Esta norma no afecta a las disposiciones de cada entidad relativas a las condiciones en las que sus propios ciudadanos pueden

---

<sup>63</sup> Ana, Salinas Frlas, *Op. Cit.*, p. 247

<sup>64</sup> Hasta el Tratado de Maastricht los nacionales de los Estados miembros tenían reconocido el derecho de sufragio activo y pasivo únicamente en el estado miembro del que eran nacionales. Pero sucedía que un ciudadano comunitario, en su ejercicio de libre circulación y residencia, se encontraba en otro Estado Miembro no podía ejercer su derecho de votar a sus representantes en el Parlamento, a menos que su Estado le permitiera votar por correo (España) o en su consulado (Italia), Instituciones y derecho de la Unión Europea, *Op. Cit.* pp. 313-314

ejercer en él su derecho de sufragio activo y pasivo con ocasión de la elección de los representantes de dicho Estado al Parlamento Europeo, aun cuando estas personas residan fuera del territorio electoral de dicho Estado<sup>65</sup>.

Las condiciones exigidas para ser titular del derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro de residencia son ser ciudadano de la Unión, residir en el Estado miembro del lugar de voto o de candidatura, así como cumplir las disposiciones del Estado de residencia relativas al derecho de sufragio activo y pasivo aplicables a los nacionales (principio de igualdad entre electores nacionales y comunitarios). Si ello fuera necesario, cada Estado miembro deberá indicar qué personas deben considerarse nacionales del mismo<sup>66</sup>.

Se contiene la prohibición de votar dos veces y de figurar en dos candidaturas. Existe libertad de elección en cuanto al Estado miembro del lugar de voto. El votante comunitario sólo puede estar inscrito en el censo electoral del Estado miembro de residencia si anteriormente ha manifestado su voluntad en dicho sentido. El elector que opta por ejercer su derecho de sufragio en el Estado miembro de residencia renuncia a ejercer dicho derecho en su Estado de origen. En los Estados miembros en los que el voto es obligatorio, los electores comunitarios que se hayan inscrito en el censo electoral de su Estado de residencia están sujetos a esta obligación.

Se consagra el principio de la acumulación de los *regímenes de inelegibilidad* del Estado miembro de residencia y del Estado miembro de origen. La prueba de la condición de elegible debe

---

<sup>65</sup> Diario Oficial de la Comunidad Europea No. L 329 de 30/12/1993 pp. 34 - 38

<sup>66</sup> Patricia Jiménez de Parga Maseda, El Derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria, Ed. Tecnos, Madrid, 1994, p192

ser aportada obligatoriamente con ocasión de la presentación de la candidatura y suministrada por el Estado miembro de origen. Respecto a la *incapacidad electoral*, el Estado miembro de residencia puede libremente tener o no en cuenta la privación del derecho de sufragio en el Estado miembro de origen<sup>67</sup>.

En la Directiva se hace referencia a la lista de las pruebas que debe suministrar obligatoriamente el elector comunitario junto con su solicitud de inscripción, que remite a las mismas condiciones exigidas para los electores nacionales, así como a la lista de pruebas suplementarias que pueden exigir los Estados. Se prevén recursos para el caso de no aceptarse la inscripción en el centro electoral o de rechazo de la candidatura de un ciudadano comunitario.

Se prevé también un sistema de intercambio de informaciones entre los Estados miembros para evitar los votos y candidaturas por duplicado.

Finalmente, la Directiva contiene disposiciones excepcionales y transitorias, basadas en el criterio de duración de la residencia, a favor de cualquier Estado miembro en el que los ciudadanos de otros Estados miembros que residen en su territorio y que están en edad de votar suponen más del 20 % de su electorado, en favor de aquellos Estados miembros que hayan reconocido a los nacionales de otros Estados miembros que residan en su territorio el derecho de sufragio activo en las elecciones al Parlamento nacional; así como en favor de los ciudadanos de la Unión que ya gocen del derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo en su Estado de residencia.

<sup>67</sup> Documento disponible en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l23025.htm>, 17/09/003

El 7 de enero de 1998 la Comisión adoptó un informe sobre la aplicación de la Directiva 93/109/CE de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de dicha Directiva<sup>68</sup>. En el informe la Comisión recuerda que todos los Estados miembros aplicaron la Directiva en las elecciones europeas de junio de 1994 y Suecia, Austria y Finlandia lo hicieron en las elecciones organizadas en 1995 y 1996 a raíz de su adhesión a la Unión. Asimismo, el informe contiene dos datos de interés. El primero es la insuficiente información sobre los nuevos derechos de los ciudadanos europeos. El segundo constata el porcentaje de éxito excepcionalmente bajo de los candidatos no nacionales (sólo fue elegido un único candidato no nacional en su Estado miembro de residencia) con un porcentaje medio de participación de los electores no nacionales del 5,87%.

Considera la Comisión que no es preciso modificar la Directiva, debido a su correcta transposición por los Estados miembros. Ahora bien, considera que los Estados deben aplicarla mejor, en particular los artículos 12 (información de los residentes comunitarios no nacionales) y 13 (mejora de la cooperación administrativa para luchar contra el doble voto), con el fin de aumentar la participación de los electores y candidatos no nacionales y el mecanismo de intercambio de informaciones entre Estados miembros sobre los nacionales que desean votar en su Estado miembro de residencia. Finalmente, la Comisión hace hincapié en la necesidad de facilitar la participación de los ciudadanos de la Unión no nacionales en la vida política de su Estado miembro de residencia y que los partidos políticos tienen un papel importante que jugar.

---

<sup>68</sup> Informe Final de la Comisión, 1997, p 731.

El 20 de diciembre de 2000 la Comisión adoptó una Comunicación<sup>69</sup>, en la cual evalúa la aplicación de la Directiva 93/109/CE, considerándola poco satisfactoria. En esta Comunicación se constata que el nivel de participación en las elecciones europeas de los ciudadanos de la UE no residentes en su país de origen apenas aumentó en 1999 (en Alemania, incluso disminuyó), aunque la cifra del 9% de ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales inscritos en los censos electorales en las elecciones europeas de 1999 supone un aumento con relación a las elecciones europeas de 1994. En cuanto al derecho de sufragio pasivo en las elecciones, se practica aún menos, ya que para las elecciones de 1999, sólo había 62 candidatos originarios de otros Estados miembros, y de ellos sólo 4 fueron elegidos (2 en Bélgica, 1 en Francia y 1 en Italia).

Las anteriores cifras reflejan la existencia de una escasa información aun cuando la Directiva, al mismo tiempo que deja a los Estados miembros un gran margen de apreciación, les impone la organización de campañas específicas para los ciudadanos no nacionales de la UE que residen en el territorio. Según la Comisión, esta información debería ser más específica y personalizada. Por ejemplo, con ocasión de los contactos de los ciudadanos con las autoridades locales y nacionales del país donde residen, se podría poner a su disposición impresos de solicitudes de inscripción en los censos electorales. Igualmente insatisfactorio es el funcionamiento del sistema de intercambio de información. La Comisión insiste, por tanto, en que debe mejorarse el intercambio en el marco legislativo actual, ya que, en su opinión, la modificación de la Directiva no es necesaria, incluso si la armonización de los plazos de inscripción en los censos electorales difi-

---

<sup>69</sup> Informe Final de la Comisión, 2000, p. 843

culta dicha labor.<sup>70</sup>

Como ejemplo de la voluntad política de las naciones de la Unión en esta materia; tenemos el caso de España donde para incorporar al ordenamiento español el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones al Parlamento Europeo, fue preciso modificar la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. La reforma se realizó añadiendo los arts. 210 a 227 mediante la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo, así como mediante la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

El derecho al voto pasivo y activo en elecciones locales y europeas, son los únicos derechos políticos en sentido estricto que se reconoce en la UE. Llevan como complementarios algunos derechos fundamentales como el derecho de la libre asociación política y el de libre expresión; así como el de no discriminación

Al respecto la Convención que prepara la reforma de los Tratados de la Unión Europea ha discutido una nueva propuesta que pretende que los ciudadanos europeos elijan directamente a un presidente de la UE para representarles en el exterior. Esta propuesta, que partió del Ministro griego de Asuntos Exteriores y Presidente de turno del Consejo de la UE, Yorgos Papandreu, fue en general bien acogida, aunque también contó con muchos detractores. Con esta iniciativa, Papandreu pretende que "la figura de presidente europeo tenga legitimidad directa" y acabar con la idea extendida en los países menos poblados de que un presidente de la Unión representaría sólo a los

---

<sup>70</sup> *Ibidem*

"grandes". Propuso además que la elección se realice el mismo día que las elecciones europeas<sup>71</sup>. Esta sería una buena forma de acercarse más a la ciudadanía dura más activa, aunque es importante recordar que no siempre el voto directo es sinónimo de mayor participación ciudadana.

## 2.5. La Protección Diplomática y Consular

La ciudadanía de la Unión tiene también una dimensión externa que afecta a terceros países y que cumple el doble objetivo de aumentar el círculo de protección que la Unión otorga a sus ciudadanos, a la vez que afirma la identidad de ésta en el ámbito internacional. Estableciéndose que todo ciudadano de la Unión Europea que se encuentre en el territorio otro Estado goza de la protección consular de cualquier representación diplomática o consular de un Estado miembro<sup>72</sup>.

Los requisitos para gozar de dicha protección son:

- La inexistencia, en el territorio en que se encuentre el ciudadano solicitante de una representación permanente accesible o de un cónsul honorario accesible y competente de su propio Estado miembro o de otro Estado miembro que lo represente de manera permanente, es decir, es una protección de carácter subsidiaria; porque no se trata de una protección diplomática o consular "Europea" que sustituya la ejercida por cada Estado, ya que esta carece de subjetividad internacional.

---

<sup>71</sup> "La Convención plantea que los ciudadanos europeos elijan presidente de la UE", Viernes, 16 de Mayo de 2003, BRUSELAS disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/05/15/internacional/1052999684.html> a 22 de octubre 2003.

<sup>72</sup>R. Besné Mañero & JR Canedo Arrillaga, *Op. Cit.*, 56-57

- Y requiere la presentación, por parte del ciudadano solicitante, de una prueba de su nacionalidad (pasaporte, documento de identidad u otro documento) ante la representación diplomática o consular a que se acuda.

La representación diplomática o consular que concede la protección tratará al ciudadano solicitante como a un nacional del Estado miembro que represente. En este sentido, la protección cubrirá obligatoriamente: la asistencia en caso de fallecimiento; la asistencia en caso de enfermedad o de accidente graves; la asistencia en caso de arresto o detención; la asistencia a las víctimas de violencias; la ayuda y repatriación de los ciudadanos de la Unión en dificultades. Igualmente, podrá dispensarse cualquier otro tipo de ayuda a los ciudadanos que lo soliciten<sup>73</sup>. La decisión también precisa las condiciones en que se concede una ayuda económica al ciudadano solicitante, así como las modalidades de devolución de dicha ayuda.

Como podemos valorar, se trata de la institucionalización de una práctica existente en el marco de la Cooperación Política Europea en relación a situaciones que afectan a un grupo de nacionales comunitarios.

Con carácter complementario, la decisión 96/409/PESC<sup>74</sup>, de los representantes de los gobiernos de los estados miembros, establecieron un documento provisional de viaje que podrá expedir en caso de robo, pérdida o destrucción del pasaporte, la representación de cualquier Estado miembro al nacional de otro Estado miembro que se encuentre en un país en el que no

---

<sup>73</sup> R. Besné Mañero & JR Canedo Arrillaga, *Op. Cit.*, pp. 234-238

<sup>74</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *DOCE* L 168 de 06-7-1996. Se adoptó la creación de un título de viaje provisional, expedido para un único viaje hacia el Estado miembro del que es nacional el solicitante, hacia el país de su residencia permanente o, excepcionalmente, hacia otro destino.

haya representación diplomática o consular accesible del Estado del que es nacional.

## 2.6. Derecho de Petición al Parlamento

Se entiende por derecho de petición el de todo ciudadano de la Unión Europea y de toda persona física o moral residente o con su sede estatutaria en un Estado miembro de presentar ante el Parlamento una queja o demanda sobre un asunto de la competencia de la Comunidad que le afecte directamente (véanse arts. 21 y 194, ex arts. 8 D y 138 D del Tratado CE)<sup>75</sup>.

La Comisión parlamentaria de peticiones estudia la aceptación de la solicitud y si lo juzga necesario, puede someter la cuestión al Defensor del Pueblo. Para emitir un dictamen sobre una petición admitida, dicha Comisión puede solicitar a la Comisión Europea que le remita los documentos o la información necesarios.

Tal como determina el artículo 21 del Tratado CE, todo ciudadano de la Unión puede dirigirse por escrito a cualquier Institución europea, al Comité de las Regiones, al Comité Económico y Social o al Defensor del Pueblo europeo, en cualquiera de las lenguas oficiales de la Unión y recibir una respuesta en la misma lengua.

Aproximadamente la mitad de las peticiones admitidas por el Parlamento se transmiten a la Comisión, que dirige a aquél comunicaciones en las que indica posibles soluciones a los problemas de los peticionarios. Al mismo tiempo, si las peticiones ponen de manifiesto que algún Estado miembro viola el Derecho Comunitario, la Comisión en su calidad de guardiana de los Tratados, estudia si procede abrir un procedimiento de infracción.

---

<sup>75</sup>. Campos, Binglo, *Op. Cit.* pp. 315-316

La mayoría de las peticiones se refieren al medio ambiente, la seguridad social, el reconocimiento de títulos y la materia de impuesto.

Por otra parte, el derecho de petición puede ejercitarse de manera individual o colectivamente constituyendo sus únicos límites el que verse sobre alguno de los ámbitos de actuación de la Comunidad Europea y el que interese a una cuestión que afecte directamente al peticionario.

El resultado último de estas gestiones puede concretarse bien en una satisfacción de las solicitudes cursadas, bien en la mera difusión del contenido de las peticiones presentadas, tal como pone de relieve algunas Resoluciones del Parlamento en las que se hace público su contenido.

## **2.7. El Defensor del Pueblo**

La figura del Defensor del Pueblo, aparece por primera vez en el Tratado de Maastricht, en el que la posibilidad de dirigirse a él se configura, junto con el derecho de petición en la vía de defensa más importante de defensa no jurisdiccional de los derechos conferidos a los ciudadanos de la Unión y en una pieza indispensable de democratización de las Instituciones.

La conexión entre el Defensor del Pueblo y Parlamento Europeo está destinada a reforzar la capacidad de éste último como cámara de representación de los ciudadanos de defensa de sus intereses, en un intento de acercar la administración comunitaria a aquellos con un control independiente a sus actuaciones que le pueden suponer un perjuicio y que por propia definición no constituyan en principio causa suficiente para acceder a la vía de defensa jurisdiccional.

El Defensor del Pueblo, contribuye a descubrir los casos de mala administración en las acciones de las Instituciones y Órganos Comunitarios <sup>76</sup>, "toda actuación de instituciones y órganos comunitarios en la que se advierten medidas deficientes que se derivan de la aplicación inadecuada de una norma, tales como irregularidades administrativas, omisiones, abusos de autoridad, negligencia, procedimientos ilícitos, agravios comparativos, incompetencia, discriminación, demoras injustificadas, falta de información o negativa a proporcionar información" (con exclusión del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones judiciales) y a formular recomendaciones para remediarlos.

No podrá ser objeto de reclamación ante el Defensor del Pueblo la actuación de ninguna de las administraciones nacionales, regionales o locales de los Estados miembros.

Al igual que en el derecho de petición, nos encontramos con un derecho no limitado a los ciudadanos de la Unión sino abierto a toda persona física o jurídica residente en su territorio, con independencia de su nacionalidad.

## **2.8 La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Ciudadanía Europea**

El 7 de diciembre de 2000 el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron solemnemente en Niza la *Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea*<sup>77</sup>. Aunque por su naturaleza jurídica (proclamación solemne) parece claro que no constituye una fuente de derechos directamente invocables por los ciudadanos, tiene interés en relación con la cuestión aquí

---

<sup>76</sup>Araceli, Mangas Martín y Liñan Noguera Diego. Instituciones y Derecho en la Unión Europea, 2ª Edición. Editorial Mc Graw Hill. España, 1999, p. 317

<sup>77</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas(DOCE, C 364, de 18-12-2000)

tratada por cuanto se enumeran una serie de derechos, libertades y principios que se presentan como valores comunes de los pueblos que integran la Unión Europea.

Como ha señalado la Comisión, con la Carta no se han creado competencias nuevas, sino que se han hecho visibles<sup>78</sup>, en forma sistemática, los derechos preexistentes en el Derecho Comunitario.

Sin embargo, la Comisión le atribuye eficacia jurídica con independencia de su naturaleza legal y de su incorporación o no a los Tratados: «es evidente que la Carta deberá tener efectos, incluso a nivel legislativo, como consecuencia de su proclamación. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión no pueden ignorar un texto preparado a petición del Consejo Europeo por todas las fuentes de legitimidad nacional y europea reunido en el seno de una misma instancia, y que ellas mismas han proclamado.

No sólo las tres instituciones que la han proclamado públicamente podrán difícilmente ignorar la Carta en el futuro, sino que esta será indudablemente, independientemente de su naturaleza jurídica, una referencia inevitable para el Tribunal de Justicia por lo que se refiere al desarrollo de su jurisprudencia sobre los derechos fundamentales protegidos a nivel de la Unión.

---

<sup>78</sup> Comunicación de la Comisión sobre la naturaleza jurídica de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 11 de octubre de 2000, Documento COM (2000) 644 final, disponible en [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/unit/charte/pdf/com2000-644\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/pdf/com2000-644_en.pdf), a fecha 11 de septiembre de 2002.

En razón de su contenido, su formulación jurídica rigurosa y su alto valor jurídico, la vocación de la Carta es la de integrarse en los Tratados. Existe una relación muy estrecha entre la reestructuración de los Tratados y la inserción en ellos de la Carta<sup>79</sup>.

Muchos de los derechos reconocidos en la Carta tienen como destinatarios todas las personas. Entre otros, el derecho a la vida (art. 2), derecho a la integridad de la persona (art. 3), prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes (art. 4), prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado (art. 5), derecho a la libertad y a la seguridad (art. 6), respeto a la vida privada y familiar (art. 7), protección de datos de carácter personal (art. 8), derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia (art. 9), libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 10), libertad de expresión y de información (art. 11), libertad de reunión y asociación (art. 12), derecho a la educación (art. 14), derecho a la propiedad (art. 17), igualdad ante la ley (art. 20), no discriminación (art. 21), protección en caso de despido injustificado (art. 30), protección de la salud (art. 35), derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (art. 47), etc.<sup>80</sup>

Sin perjuicio de su limitada eficacia jurídica, la función principal de la Carta de los Derechos Fundamentales es actuar como símbolo político de la ciudadanía europea creada en Maastricht e

---

<sup>79</sup> "La Comisión considera que el destino de la Carta, por razón de su contenido, su rigurosa formulación jurídica y su considerable valor político y simbólico, es incorporarse tarde o temprano a los Tratados. También había señalado que la incorporación de la Carta a los Tratados permitiría poner remedio a algunas insuficiencias del actual sistema de protección de los derechos fundamentales en la Unión. Este sistema en efecto, se caracteriza por una protección indirecta a través de los principios generales del derecho comunitario, protección esencialmente pretoriana fijada por la jurisprudencia al albur de los asuntos presentados ante las jurisdicciones, protección que no es inmediatamente perceptible por sus beneficiarios directos" *Tercer informe de la Comisión sobre la ciudadanía de la Unión*, Bruselas, 07.09.2001, Documento de la Comisión COM (2002) p17.

<sup>80</sup> Carta De Los Derechos Fundamentales De La Unión Europea , disponible en <http://constitucion.rediris.es/principal/novedades/cdfue.html>, a fecha 1 de octubre de 2003

incorporada al Tratado de la Comunidad Europea y a la propia Carta en su capítulo V.

En el capítulo V, bajo la rúbrica «Ciudadanía», se reconocen derechos que, efectivamente, son exclusivos de los ciudadanos de la Unión Europea: derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 39), derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales (art. 40), derecho a la protección diplomática y consular (art. 46). Frente a ellos, en dicho capítulo se recogen derechos que podrán hacerse extensibles a nacionales de terceros países que *residen legalmente* en el territorio de un Estado miembro: libertad de circulación y de residencia (art. 45). Otros, incluso, se hacen extensibles a quienes residan sin más en un Estado miembro: derecho de acceso a los documentos (art. 42), acceso al Defensor del Pueblo Europeo (art. 43), derecho de petición (art. 44). Finalmente, el derecho a una buena administración (art. 41) se extiende a toda persona, con independencia del lugar de residencia y del carácter de la misma.

Este último derecho incluye, en particular, derechos tales como la obligación de la Administración de motivar sus decisiones, o el derecho a recibir una reparación de la Comunidad por los daños causados por sus agentes<sup>81</sup>.

La finalidad de la Convención redactora de la Carta no era la de incorporar al ordenamiento comunitario unos Derechos de los que hasta ahora carecía sino, simplemente, la de hacer visibles los Derechos que ya existían en él como derechos vigentes. De este modo, la visibilidad de los derechos en un documento único frente a su anterior dispersión normativa, además de contribuir a la seguridad jurídica y al mejor conocimiento de los derechos, otorga una presencia material y tangible a los derechos que integran el estatuto de la ciudadanía europea

---

<sup>81</sup> *Ibidem*.

También la Carta permite acceder fácilmente y de forma simple y gráfica a la idea de identidad común que subyace en el concepto de ciudadanía europea sin necesidad de recurrir a explicaciones más elaboradas sobre la noción jurídica de ciudadanía y al complejo sistema comunitario de protección de los derechos fundamentales cuya sustancia reside en el juego de reenvíos previsto por el artículo 6.2 del TUE<sup>82</sup>.

Concluyendo, la eficacia de la Carta de Niza es esencialmente simbólico-política al representar simbólicamente el concepto de ciudadanía de la Unión mediante la plasmación de los derechos que integran su estatuto en un documento único solemnemente proclamado por las instituciones comunitarias más representativas; «la Carta contribuye a crear, en los ciudadanos de la Unión, la conciencia de su identidad común y de su destino europeo común; y por tanto debería servir según las intenciones de sus autores, para allanar el camino hacia una eventual y futura Constitución Europea<sup>83</sup>».

---

<sup>82</sup> Göran Rollnert Liern, La ciudadanía de la Unión Europea y la Carta de Niza, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Valencia, España, 2002, p. 16

<sup>83</sup> A. PACE, «¿Para que sirve la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea? Notas preliminares», trad. de C. ORTEGA SANTIAGO, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 7 (2001), p. 177.

### 3. LOS ALCANCES Y LIMITANTES DE LA CIUDADANÍA EUROPEA

#### 3.1. Como símbolo de integración política

Retomando, la creación de la ciudadanía de la Unión responde esencialmente a la necesidad de dotar de una base política identitaria al proceso de construcción europea. Como señala la documentación institucional de la Unión, la ciudadanía europea «tiene por objeto reforzar el vínculo entre el ciudadano y Europa favoreciendo el desarrollo de una opinión pública europea y de una identidad política de Europa<sup>84</sup>»; su complementariedad respecto de la ciudadanía nacional es «portadora de potencialidades puesto que profundiza en el sentimiento de pertenencia del ciudadano a la Unión y lo vuelve más tangible<sup>85</sup>».

Si la ciudadanía se manifiesta en la atribución de un estatuto de derechos, libertades y deberes, la titularidad de este último es, a su vez, vehículo de expresión de la pertenencia a un orden jurídico-político común y de la sujeción a las normas e instituciones que garantizan el ejercicio de estas atribuciones y el cumplimiento de las obligaciones. Desde esta perspectiva, los derechos y privilegios no son únicamente formas de facultades jurídicas, activables al servicio de los legítimos intereses individuales de sus sujetos sino que presentan una dimensión objetiva de elementos de integración en la comunidad jurídico-política, haciendo visible su existencia.

---

<sup>84</sup> Voz «Ciudadanía de la Unión», en *Glosario*, disponible en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000c.htm#c5>, a fecha 12 de septiembre de 2003.

<sup>85</sup> *Ciudadanía de la Unión. Introducción*, disponible en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l23001.htm>, a fecha 12 de septiembre de 2003.

Los derechos y privilegios, en cuanto formas de articulación de las relaciones jurídicas entre el individuo y el poder público, son la expresión más característica de la ciudadanía.

La ciudadanía no es, por tanto, un estatus jurídico sino que es también, un sentimiento de identidad política, de adscripción a una determinada estructura de convivencia y organización jurídico-política y en ese sentido su funcionalidad no se agota en el reconocimiento de unos derechos y en el establecimiento de unas garantías de los mismos sino que se extiende a la integración política; su eficacia no es sólo jurídica sino que despliega efectos en el orden de la integración política. La participación en una esfera común de derechos, libertades y deberes en el seno de un determinado sistema jurídico e institucional crea vínculos y solidaridades sobre las que cimentar la arquitectura constitucional de la Unión Europea<sup>86</sup>.

La Carta ha puesto en marcha un proceso dirigido a "convertir a los ciudadanos europeos en protagonistas de la construcción europea".

En este sentido, señala la Comisión que «la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales, al enumerar el conjunto de los derechos fundamentales que las instituciones y los Estados Miembros deben respetar y proteger en su aplicación del Derecho de la Unión, es un signo inequívoco de que el ciudadano se halla finalmente en el centro de la construcción europea»<sup>87</sup>

Visibilidad e integración son, los dos efectos, concatenados por ese orden, de este concepto metajurídico de la ciudadanía europea.

---

<sup>86</sup> Tercer informe de la Comisión sobre la ciudadanía de la Unión, Op. Cit., p. 27

<sup>87</sup> *Ibidem*

La ciudadanía es, sin duda, un concepto que facilita la identificación con el proceso de construcción europea al implicar la titularidad y ejercicio de determinados derechos en su relación con el nuevo poder jurídico-público europeo pero no deja de ser, a su vez, un concepto también abstracto —aunque en menor grado.— en la medida que se mueve en el mundo de las ideas jurídicas. De ahí la necesidad de expresar simbólicamente las significaciones asociadas a la idea de ciudadanía mediante el recurso a los símbolos políticos<sup>88</sup>.

Un símbolo es, en último término, la representación sensible de una determinada realidad a la que reenvía. El símbolo se constituye «por una realidad material o sensible o por una imagen, que de modo más o menos preciso, se puede representar visiblemente, a la que se convierte en portadora de significaciones, o dicho a la inversa, por la traslación de un conjunto de representaciones, es decir, de algo inmaterial o no sensible, a algo material y sensible o susceptible de ser así representado. El símbolo da presencia material a una realidad inmaterial<sup>89</sup>». El símbolo materializa a lo simbolizado, lo hace visible y permite su captación mediante los sentidos.

Los símbolos políticos se caracterizan por su relación funcional con el proceso de integración en que consiste toda unidad política, entendiendo por integración la transformación de una pluralidad social de individuos y grupos en una unidad de poder estructurada y con posibilidad real de oposición antagónica con otras unidades del mismo tipo<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> G. Rollnert Liern, *La Jefatura del Estado: símbolo e integración política en la Constitución vigente*, Colección Ideas y Políticas Constitucionales (CIPC), Valencia, España, 2002, p. 123

<sup>89</sup> Alonso, García Pelayo, "Mitos y símbolos políticos", Taurus, Madrid, 1964, incluido en M. García Pelayo Alonso, *Obras Completas*, Vol. I, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 989.

<sup>90</sup> *Ibidem*

Pero la representación simbólica presenta también una connotación de apelación a fuentes irracionales como los sentimientos o las emociones para reforzar el proceso de integración y completar las vías racionales de integración política; el símbolo busca no tanto comunicar un significado como provocar una respuesta socio-emocional y movilizar no sólo la razón sino la totalidad de las funciones humanas.

Ahora bien, la eficacia integradora de los símbolos no excluye la posibilidad de que el mismo símbolo constituya, a su vez, un factor de integración mediante el conocimiento lógico-racional;

Pues bien, todas éstas notas características de los símbolos políticos son, aplicables a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que expresaría simbólicamente el significado del concepto de ciudadanía de la Unión y adquiriría así un valor político simbólico en el proceso de construcción europea.

La integración política es, sin duda, el fin objetivo de la proclamación de la Carta de Niza como primer pilar del proceso de constitucionalización de la Unión. Todo orden político tiene en última instancia un sentido integrador<sup>91</sup> y, desde esta perspectiva, la función de la Carta en la dinámica constitucional de la Unión no puede captarse desde la perspectiva unidimensional de su fuerza jurídica vinculante sino desde su contribución al proceso integrador de la Unión; el sentido jurídico-constitucional de la Carta no puede ser objeto exclusivo de un análisis lógico-formal sino que debe dar cuenta de su funcionalidad en el proceso de integración europea.

---

<sup>91</sup> R.Smend, *Constitución y Derecho Constitucional*, trad.J. M. Beneyto Pérez, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid,España, 1985, p. 127.

### 3.2. Efectos sobre la identidad europea

La identidad Europea se ha ido formando a marchas forzadas, primero con la implementación de símbolos que la representan a nivel global; tales como el pasaporte europeo, que se encuentra en circulación desde 1985, el himno (el "Himno a la Alegría" de Beethoven) y la bandera (un círculo de doce estrellas doradas sobre fondo azul). Desde 1996 se expide en los Estados de la Unión un permiso de conducir europeo. Símbolos que actualmente son bastante débiles. A partir de Maastricht, con la implementación de una moneda única también puede interpretarse como una señal de identidad.

Asimismo, la supresión de los controles de policía en las fronteras intracomunitarias de los países miembros de los Acuerdos de Schengen (a los que se irá adhiriendo progresivamente el conjunto de los países de la Unión) ha incrementado la conciencia de pertenecer a un espacio unificado, pero de momento tampoco se está ejercitando tanto como para que cree fuertes vínculos supranacionales.

De este modo el camino más concreto ha sido la implementación de la ciudadanía europea en los Tratados.

De acuerdo con lo que hemos establecido hasta ahora la ciudadanía europea constituye un haz de derechos identificables para el ciudadano, quien puede percibir así las prerrogativas que concede a título individual su pertenencia a la Unión Europea.

La ciudadanía europea prefigura una identidad política común de la Europa unida, cuyos perfiles pueden identificarse con la cultura democrática, el Estado de Derecho y los derechos humanos.

Es claro que la principal aportación de la ciudadanía europea está íntimamente ligada a la labor de reforzar y potenciar la identidad europea, haciendo que los ciudadanos se sientan partícipes y actores del proceso de integración comunitaria. De este modo, también, la ciudadanía europea se constituye en elemento de cohesión a partir del cual se fragua una identidad colectiva común que se superpone y que *integra* las distintas ciudadanía nacionales.

Se crea así una ciudadanía supranacional, que congrega a las diversas ciudadanía estatales en un proyecto político común, produciéndose, un proceso inverso al que estructura y cohesiona los proyectos políticos nacionales cuyo fundamento es la identidad colectiva. Ahora, por el contrario, el proyecto político es el que crea, desde la remota influencia de un acervo cultural común, esa identidad basada justamente en la convención: *"El proyecto, con pretensión de legitimidad, genera una adhesión política o, como se ha mantenido en contextos análogos, una adhesión constitucional (pues la ciudadanía se sitúa en el nivel de los principios de un orden político). A su vez, esa adhesión contribuye a consolidar la identidad creada"*<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Rosales, J.M., "Ciudadanía en la Unión Europea: un proyecto de cosmopolitismo cívico", en Rubio Carracedo, J., Rosales, J.M. y Toscano Méndez, M., *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2000, p. 62

Sin embargo, en un ámbito como el de la Unión Europea, la creación de un "ciudadano europeo" implica un conjunto de problemas relacionados con su condición jurídica, su integración cultural y política, su actuación como sujeto económico, en el marco de diferentes contextos supranacionales y transnacionales, donde aún no está clara la relación entre sentimientos de pertenencia y necesidades de diversificación "local" y "nacional" por una parte, y de intereses y expectativas de identificación europea, por la otra.

El camino a seguir no ha sido fácil, por una parte, existe cierto malestar psicológico y social ante una remota y, por así llamarla, superburocracia, cuyas acciones parecen imposibles de controlar y encauzar hacia los propios intereses.

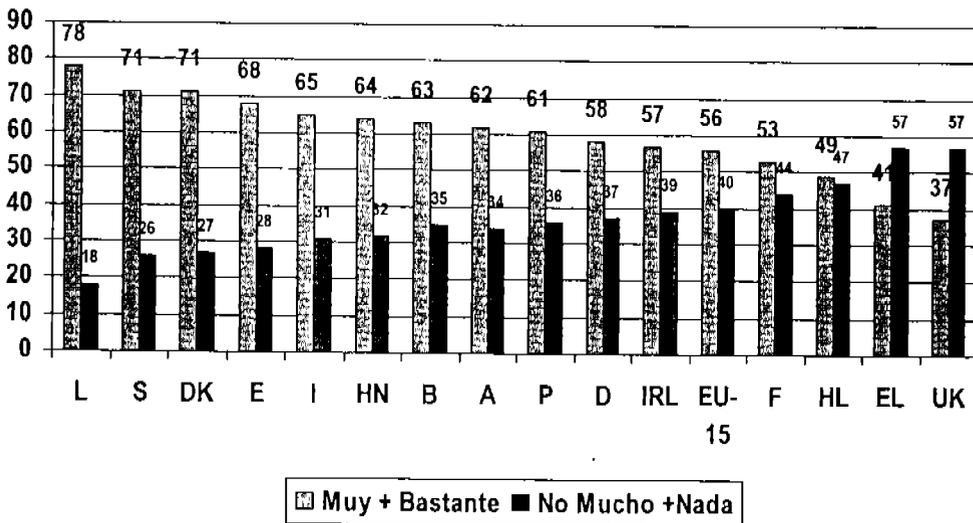
Por otra, hay muchas expectativas puestas en la capacidad de acción de la UE que, en la situación actual de integración, no siempre pueden satisfacerse, como demuestra el conflicto de la antigua Yugoslavia.

Los conceptos confusos, la impersonalidad y dificultad para atribuir responsabilidades en la actuación europea hacen que el ciudadano se sienta más distante y le parezca imposible abrirse camino en la eurojungla. Ante este panorama es interesante observar el impacto y eficacia de esta figura de la ciudadanía en los individuos hasta el momento, realizando un análisis de las distintas facetas que implica identidad basada en una ciudadanía.

En primer lugar la ciudadanía europea en su versión blanda debería manifestarse generando un cierto sentimiento básico de vinculación a la realidad geográfica de Europa.

Para muchos ciudadanos parecen claros los lindes de separación geográfica del continente europeo respecto a América, África u Oceanía, aunque mucho menos en relación a Asia, como lo demuestra el sondeo Eurobarómetro de la primavera de 1999 reveló que casi seis, de cada diez ciudadanos de la UE se sienten muy o bastante vinculados a Europa. El país en el que dicha actitud está más difundida es Luxemburgo (78 %), seguido de Suecia y Dinamarca (71 % en ambos países) (gráfico 1), mientras que en el Reino Unido se recoge el menor número de opiniones favorables (37 %), seguido de Grecia (41 %) y los Países Bajos (49 %). Más de la mitad de los encuestados en los otros nueve Estados Miembros se sienten muy o bastante vinculados a Europa<sup>93</sup>.

Gráfico 1. Sentimiento de vinculación a Europa



Fuente: Eurobarómetro octubre-noviembre 1999

<sup>93</sup> Comisión Europea, La imagen que los europeos tienen de sí mismos. Los sondeos de opinión como reflejo de la realidad, Serie: Documentación Europea, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001, p. 10

En segundo lugar, la ciudadanía europea entraña igualmente una cierta identificación psicológica con Europa. Si bien es cierto que, a punto de acabar el siglo XX, aún no es posible hablar de la existencia de una verdadera identidad europea, la mayoría de los ciudadanos de la UE se siente en mayor o menor medida europeos. Se trata, sin embargo, de una cuestión en la que las opiniones difieren mucho de un país a otro (gráfico 2).

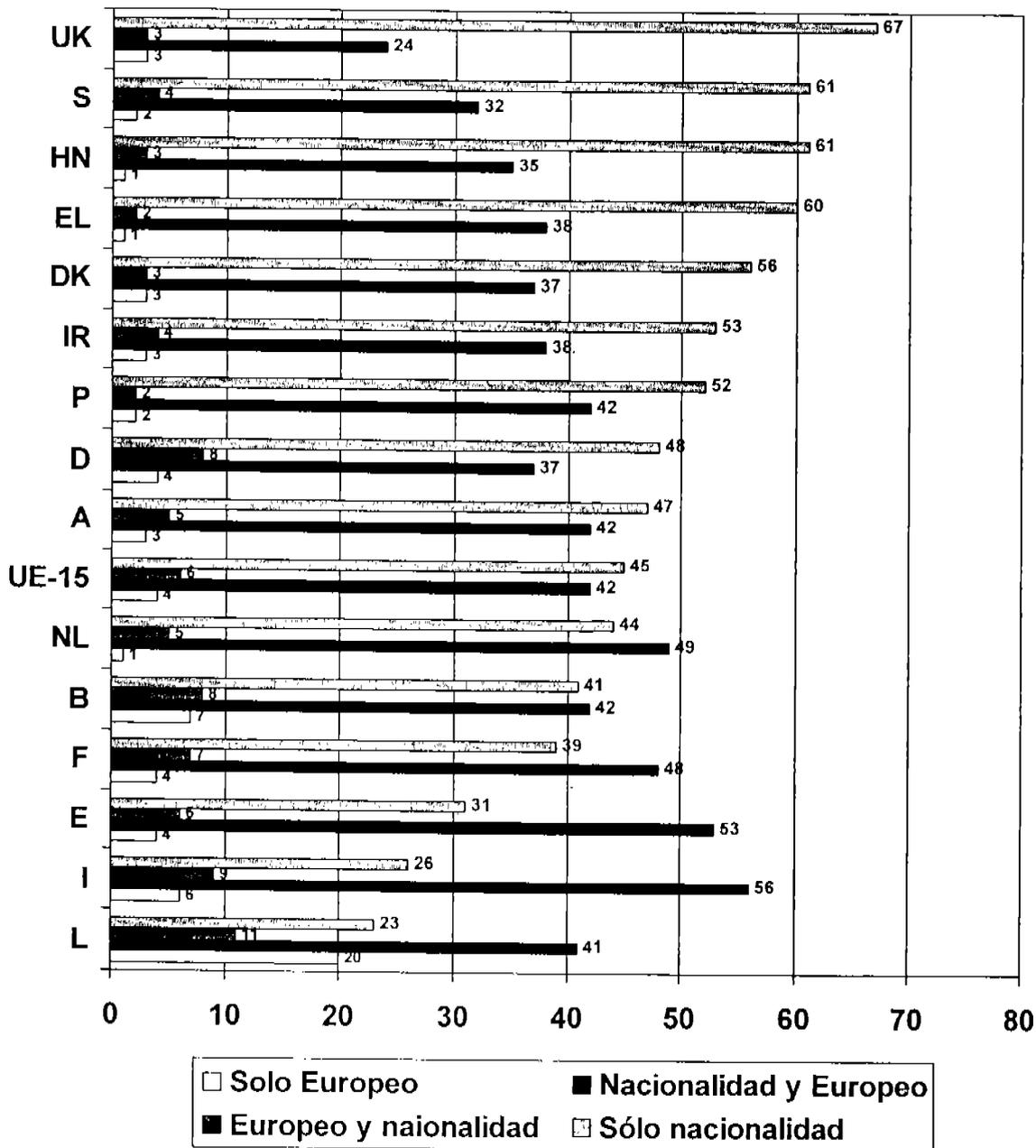
De este modo, Luxemburgo es el país en el que más ciudadanos se sienten «sólo europeos» (20 %). Este porcentaje es mucho más elevado que en cualquier otro Estado Miembro, lo cual se debe, probablemente, a la alta proporción de ciudadanos originarios de otros Estados Miembros que residen en ese país.

Por otra parte, los ciudadanos que se sienten en cierta medida europeos son mayoritarios en otros siete países. Son, en orden decreciente, Italia (71 %), España (63 %), Francia (59 %), Bélgica (57 %), los Países Bajos (55 %), Austria (50 %) y Alemania (49 %). En los demás Estados Miembros, son mayoría los ciudadanos que se identifican sólo con la nacionalidad propia, aunque en Portugal (52 %) e Irlanda (53 %) esta mayoría es muy reducida. En el Reino Unido (67 %), Suecia, Finlandia (61 % en ambos países), Grecia (60 %) y, en medida algo menor, Dinamarca (56 %), la identidad nacional está muy arraigada.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> *Ibidem*.

Gráfico 2. Identidad nacional y europea



Fuente: Eurobarómetro octubre-noviembre 1999

Las políticas culturales son las que deben lograr cambiar aún más este panorama. A manera de ejercicio podemos pensar en algún día festivo nacional dentro de alguno de los países europeos y muchas veces están referidos a derrotas infringidas al país vecino. Lo cuál nos lleva a preguntarnos: ¿Tiene Europa alguna cosa que celebrar conjuntamente?, ¿Hay algún hecho histórico que haga sentirse orgullosos a los ciudadanos europeos y que afecte más o menos por igual a todos?

Si la historia es una parte importante de las referencias culturales que crean identidad en una población, no podemos decir que la europea tenga muchas referencias comunes de ese tipo. Sin embargo, se está luchando por cambiar esto, con la implementación de "Día de Europa" celebrado el 9 de mayo<sup>95</sup>. Sin embargo, no se ha logrado despertar la euforia de los ciudadanos europeos al respecto.

En esta búsqueda la identidad europea, también es importante considerar a los ciudadanos que defienden la idea de una identidad cultural común. El 38 % de los ciudadanos de la UE coincide en que existe una identidad cultural común, frente a un 49 % que la niega (1) (gráfico 3).

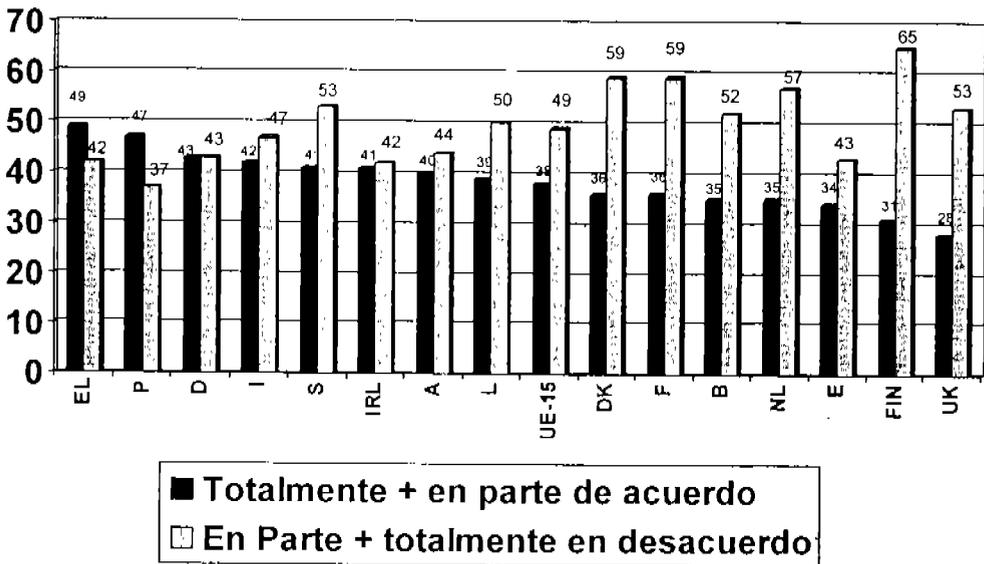
Sin embargo, las opiniones sobre esta cuestión difieren considerablemente entre los quince Estados miembros. Los países en los que la población es más propensa a reconocer una identidad cultural común europea son Grecia (49 %) y Portugal (47%), seguidos de Alemania (43 %) e Italia (42 %). En Finlandia (65 %), Francia y Dinamarca (59 % en ambos países), la población es más remisa a aceptar la existencia de este patrimonio común.

---

<sup>95</sup> El 9 de mayo de 1950, es el día en que nace la Europa Comunitaria con la Declaración de Jean Monnet.

Aunque los índices de acuerdo con la afirmación propuesta son inferiores en los países en los que el euroescepticismo cuenta con más adeptos, el hecho de sentirse europeo y de reconocer la existencia de una identidad cultural europea común no siempre coinciden.

**Gráfico 3. Existe una identidad cultural europea compartida por todos los europeos**



Fuente: Eurobarómetro octubre-noviembre 1999

Finalmente no debemos olvidar, que la aceptación de la ciudadanía de la Unión Europea depende del grado de satisfacción de los ciudadanos en relación con el funcionamiento de la democracia en la Unión Europea. Cuatro de cada diez ciudadanos de la UE se muestran satisfechos del funcionamiento de la democracia (gráfico 4).

Sin embargo, este promedio oculta grandes diferencias entre los ciudadanos de los Estados Miembros. En España e Irlanda, aproximadamente seis de cada diez personas se dicen satisfechas, frente a Dinamarca y Suecia, países que registran la misma proporción de insatisfechos.

La dimisión de la Comisión Europea en marzo de 1999 tuvo un efecto decisivo sobre la opinión que los ciudadanos tienen acerca del funcionamiento de la democracia en la Unión Europea. A partir de este hecho, los niveles de satisfacción registraron un notable ascenso. Los resultados del sondeo *Eurobarómetro* de la primavera de 1999 indican que el 42 % de los ciudadanos de la UE estaban satisfechos con el funcionamiento de la democracia en la Unión Europea, frente a sólo un 35% en el otoño de 1998. Las personas que valoran positivamente la pertenencia de su país a la UE (partidarios) tienden a mostrarse mucho más satisfechas que las que la consideran negativa (detractores) (gráfico 4)<sup>96</sup>.

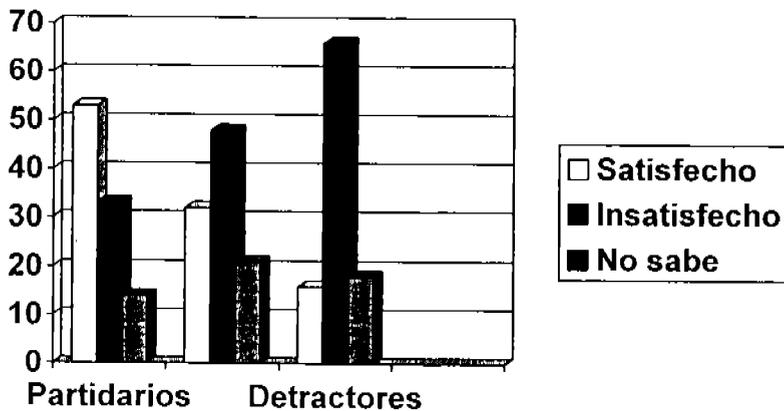
---

<sup>96</sup> Comisión Europea, *Europa: Preguntas y respuestas. Orígenes, Funcionamiento y Objetivos de la Unión Europea*, Documentación Europea. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997, pp.10-11.

Sin embargo, el Parlamento Europeo aún no tiene suficientes derechos en el proceso legislativo para garantizar la legitimidad directa del ciudadano europeo y los Parlamentos nacionales sólo pueden hacerlo indirectamente.

Además, uno de los valores sacrosantos del principio democrático es que la soberanía descansa en el pueblo. Pero, bajo el argumento de que aún no existe un pueblo europeo se neutraliza a veces los intentos por reforzar los poderes del Parlamento Europeo.<sup>97</sup>

**Gráfico 4. Satisfacción entre los partidarios de la UE, los indecisos y detractores**



Fuente: Eurobarómetro octubre-noviembre 1999

<sup>97</sup> Werner, Weindenfeld, Europa de la A a la Z, Guía de la integración europea, Institut für Euroishe Politik, Luxemburgo, 1997, pp. 96-97.

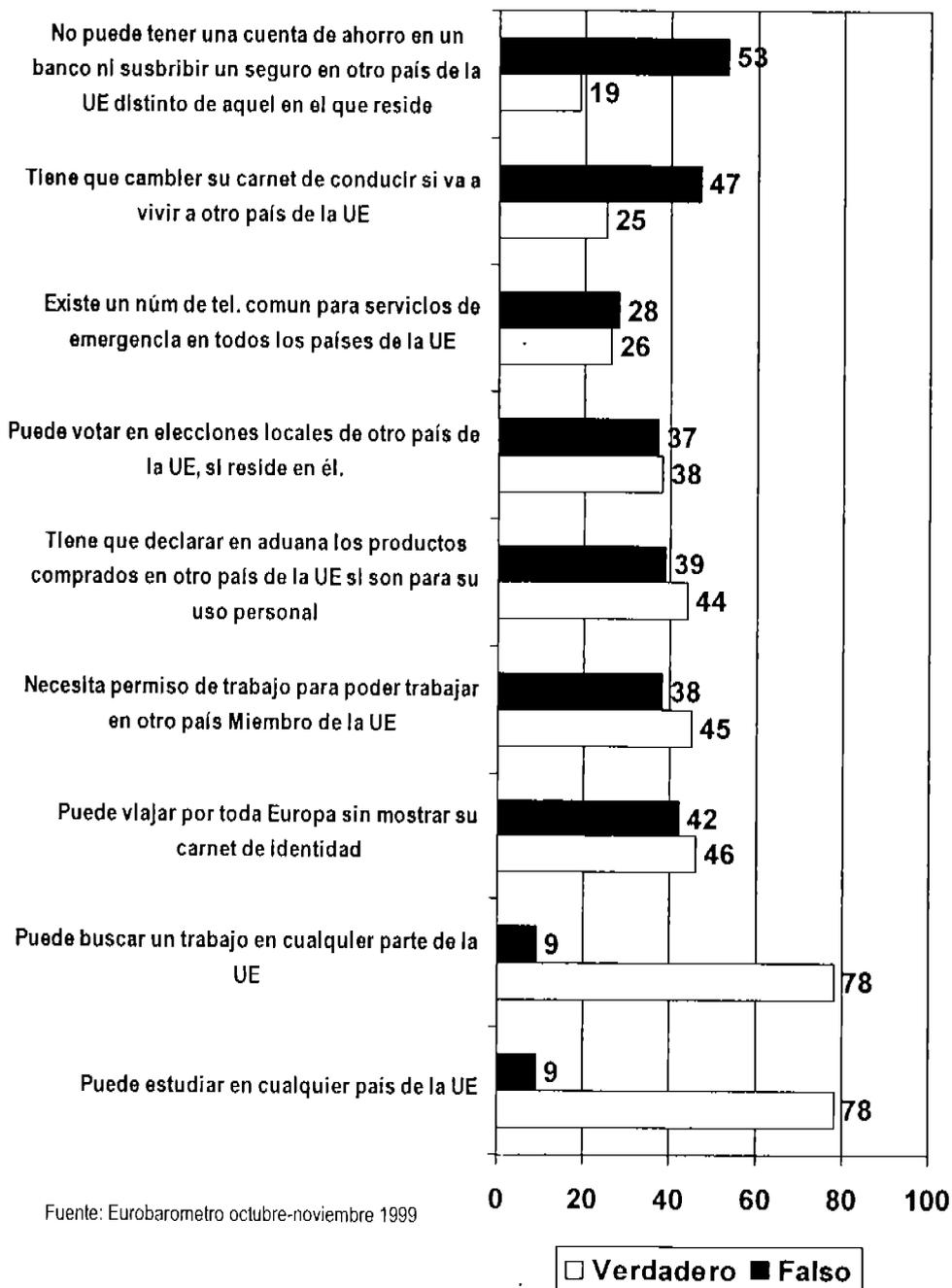
Aunado a todo lo anterior el grado en que los ciudadanos perciben y conocen sus derechos y beneficios se vuelve uno de los factores más importantes en la creación de una identidad basada en las ideas de Habermas:

"En una democracia liberal, los ciudadanos deben de ser leales y sentirse identificados no con una identidad cultural común, sino con unos principios constitucionales que garanticen plenamente sus derechos y libertades".

Actualmente, de acuerdo al sondeo del Eurobarómetro de otoño de 1996, una gran mayoría de ciudadanos declaró estar al corriente de que tenían derecho a estudiar y a buscar un empleo en otros Estados Miembros de la UE. Muchos sabían igualmente que no es necesario cambiar el permiso de conducir al establecerse en otro país de la UE y que es posible abrir una cuenta de ahorro o contratar una póliza de seguro en otro Estado Miembro.

Sobre otros puntos consultados, en cambio, la población se mostraba más vacilante, coincidiendo el número de personas que los consideraban verdaderos o falsos. (gráfico 5) Lo que demuestra que aún existen lagunas en este ámbito.

**Gráfico 5. Conocimiento que los ciudadanos tienen de sus derechos**



El análisis anterior sugiere que las relaciones entre las identidades subnacionales, nacionales y supranacionales, y las actitudes hacia la ciudadanía europea tienen un carácter complejo. En primer lugar, resulta evidente que no existe ningún tipo de contradicción entre poseer una fuerte identificación nacional y una fuerte identificación europea. Antes al contrario, existe una fuerte asociación positiva entre estas dos variables.

Ello nos permite rechazar la idea de que existiría una contradicción necesaria entre la identificación con Europa y la identificación con los Estados nacionales europeos. Además, esto sugiere que la construcción de una unión política europea no necesitará desarrollarse, en sus condiciones actuales, mediante la destrucción de las identidades nacionales. De hecho, ambos tipos de identificaciones parecen convivir de una manera perfectamente coherente.

Históricamente, la fuerza de identificación europea indica que el desarrollo de una unión política europea podrá contar con la existencia de predisposiciones identitarias y afectivas favorables. Dado que los Estados nacionales europeos se desarrollaron a partir de elementos constitutivos muy diversos en los planos político, institucional, cultural y funcional. Fue en la interacción entre la existencia de algunos motivos para la solidaridad común y los esfuerzos orientados a la construcción nacional estatal de las instituciones políticas nacionales donde radicaron los principales factores para el desarrollo de fuertes identidades nacionales.

Por supuesto, estas observaciones no surgieren que el desarrollo de la Unión Europea llevará a la formación de una Federación de Estados. Sin embargo, es claro que la existencia de vínculos identitarios y afectivos con Europa facilitará el desarrollo de una unidad política europea<sup>98</sup>.

Para que la Unión Europea se convierta en una Europa de los ciudadanos, ésta se tiene que desarrollar en una convivencia que se pueda percibir.

Al ciudadano se le tiene que dar la posibilidad de contribuir de forma más activa en el proceso de unión europeo. Por eso, es necesario reforzar las estructuras democráticas y federales y configurar de forma más transparente los mecanismos de decisión individuales y los campos políticos. Los ciudadanos tienen que ser informados con la debida antelación sobre proyectos de reforma decisivos y deben participar en los debates públicos.

Para ello la Unión Europea necesita una constitución clara y comprensible en la que se determinen de forma evidente los derechos y obligaciones de los ciudadanos y de los países, en la que las tareas y las funciones de los órganos estén descritas en forma clara, y en la que se dé a todos la posibilidad de poder apropiarse de los valores fundamentales de la Europa Común.

---

<sup>98</sup> Llamarez Iván y Fernando Reinares, *Op. Cit.*, p. 197

Europa necesita una política cultural y de educación que fomente la identidad europea en la Unión y en los Estados Miembros. A través de ella deberán hacerse patentes las raíces comunes y los valores, así como la diversidad de Europa.

El objetivo debe ser, crear la tolerancia frente a otras personas o culturas, convencer a los ciudadanos y ciudadanas de la idea europea y hacerlos capaces de contribuir en la integración europea. La comprensión mutua se deberá favorecer gracias al estudio de lenguas extranjeras ya en la edad escolar.

Si los ciudadanos europeos comprenden que no se trata sólo de un monstruo burocrático anónimo que quiere limitar o incluso negar su autonomía, sino sencillamente de un nuevo tipo de comunidad humana que en realidad ensancha su libertad de modo significativo, la Unión Europea no debe temer por su futuro...<sup>99</sup>

### **3.3. La Paradoja de la Ciudadanía**

Como ya hemos apuntado , el concepto de ciudadanía desde la Grecia clásica ha tenido importantes cambios y más al llevarlo al contexto de la Unión Europea, no obstante, algo que persiste invariablemente, es que se basa en una regla de exclusión, en definir claramente quienes son, y, quienes no son ciudadanos.

---

<sup>99</sup> Extracto del discurso del Presidente del Estado de la República Checa ante el Parlamento Europeo en Estrasburgo, el 8 de marzo de 1994

Así, una de las ya mencionadas características de la ciudadanía europea es el hecho de que se accede a ella (art. 17 TCE) únicamente si se posee la nacionalidad de uno de los Estados Miembros, residan o no en el Estado del que son nacionales. Lo que claramente deja fuera a los ciudadanos de terceros países.

En primer lugar debemos recordar que cada Estado determina quien es nacional de su propio estado. Por lo cual, el tema se vuelve aún más complejo, por ejemplo, una persona procedente de un tercer país, con las mismas condiciones y años de residencia podría nacionalizarse como ciudadano de un Estado Miembro y, por ende, europeo, en unos de los Estados Miembros, mientras que en otros continuaría siendo extranjero.

La consecuencia de ello será que las características nacionales de los Estados darán lugar a distintas variables de ciudadanía; no será igual la ciudadanía francesa que la alemana, ni ambas serán como la británica.

Los británicos unifican nacionalidad y ciudadanía en un solo término, *citizenship*, y dan, en determinados casos, la ciudadanía a los originales de las antiguas colonias; lo que implica una concepción de ciudadanía poco vinculada a aspectos hereditarios, ligada más bien al hecho de estar bajo una misma administración estatal.

La ciudadanía alemana, históricamente ha estado estrechamente vinculada a la herencia, ya que se obtiene por ser hijo de una persona alemana (filiación). Sin embargo, a partir del 1 de enero de 2000 entró en vigor la Ley de Reforma del Derecho de Nacionalidad donde se establecen nuevas formas de adquisición de la nacionalidad. Los nacidos en Alemania de padres extranjeros adquieren la nacionalidad alemana bajo determinadas condiciones. Entre los 18 y los 23 años de edad tienen

que decidirse, si quieren mantener la nacionalidad alemana o la nacionalidad de sus padres. Además, bajo ciertas condiciones adicionales los extranjeros tienen el derecho a la naturalización después de ocho años de residencia legal en Alemania.<sup>100</sup>

En Francia, en cambio, la idea de ciudadanía se desarrolla como una forma de contrato social en la que las personas son sujetas de derechos y deberes, y es esto lo que las vincula y las dota de una identidad como ciudadanas; cualquier persona, venga de donde venga, podría por lo menos en teoría alcanzar la ciudadanía, siempre que se incorporase plenamente al sistema de derechos y deberes establecido.<sup>101</sup>

Se es ciudadano europeo por oposición a quien no lo es, aunque éste sea un individuo que lleve largo tiempo viviendo en Europa.

El establecimiento de amplios contingentes de población inmigrante en Europa crea disfunciones y plantea serios interrogantes sobre el futuro de la ciudadanía europea.

Los datos revelan que efectivamente, estamos ante una situación nueva por su configuración y características, no sólo porque se ha invertido la tendencia migratoria imperante en otras épocas (del Norte hacia el Sur), sino también porque se trata de migraciones estables y heterogéneas, lo cual significa básicamente dos cosas:

a) en primer lugar, que no nos estamos refiriendo a una transferencia temporal de mano de

---

<sup>100</sup> Ley de Nacionalidad (StAG), disponible en Embajada de Alemania en México, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/es/index.html> a 20 de mayo 2004

<sup>101</sup> Miguel Pajares, Inmigración y Ciudadanía en Europa. La inmigración y el asilo en los años dos mil, ED. IMSERSO Instituto de Migraciones Y Servicios Sociales, Madrid, España, 2000, p. 148

obra, sino que nos enfrentamos a un desplazamiento de poblaciones con carácter duradero. Se trata, como puede percibirse, de un desplazamiento que está modificando profundamente la estructura social de los países receptores;

b) en segundo lugar, que la extracción social de los inmigrantes es también diversa. Ya no emigran solamente las masas de desposeídos, los parias, los desheredados, los refugiados. Ahora vienen también en tropel inmigrantes "de cuello blanco", multitudes de técnicos, de profesionales liberales, fascinadas por la abundancia y el bienestar de los países más desarrollados<sup>102</sup>.

Así, en 1992 residía en Europa occidental una población inmigrante de aproximadamente 10,4 millones de personas (de los cuales el 41% residía en Alemania, el 22% en Francia, el 11% en el Reino Unido y el 26% en el resto). De esa cantidad, unos cuatro millones procedían del Magreb<sup>103</sup>, cifra que desde entonces se ha incrementado notablemente y la población extranjera total (incluyendo a residentes legales, inmigrantes ilegales y refugiados en demanda de asilo) podría alcanzar, según algunas estimaciones, los 13 millones de personas<sup>104</sup>.

En los últimos años, sin embargo, parecen haberse estabilizado los flujos migratorios hacia el continente europeo, fenómeno cuyo origen guarda relación directa con la política de cierre de

---

<sup>102</sup> Naïr, S., "El desplazamiento del mundo", en Naïr, S. y De Lucas, J., El desplazamiento en el mundo. Inmigración y temáticas de identidad, Op. Cit., pp. 19-33.

<sup>103</sup> Región del norte de África que comprende los países de Marruecos, Túnez y Argelia.

<sup>104</sup> Rosales, J.M<sup>a</sup>., Ciudadanía en la Unión Europea: un proyecto de cosmopolitismo cívico, Op. Cit., pp. 64-65.

fronteras que han adoptado los países occidentales<sup>105</sup>.

En la indagación de las causas de estos fenómenos migratorios, podemos enunciar tres claves explicativas fundamentales:

a) en primer lugar, los efectos de la mundialización de la economía, que trae consigo una mundialización de las estructuras de población; eso no significa, ni mucho menos, que los países de destino sean receptivos a las presiones de los flujos migratorios, antes bien, reaccionan con complejas medidas restrictivas que van desde los cupos de inmigración hasta la limitación drástica del derecho de asilo;

b) en segundo lugar, en los países del Tercer Mundo se ha experimentado un receso en la oferta de trabajo, pues sus mercados laborales suelen ser especializados, orientados fundamentalmente a la exportación y escasamente generadores de empleo. Sobre este substrato original han actuado con inimaginable dureza las políticas de ajuste estructural impuestas por el FMI y el BM que, so pretexto de la reducción del déficit presupuestario y de la nivelación de la balanza de pagos, ha tenido un efecto perverso y corrosivo sobre la masa laboral activa que se ha visto drásticamente reducida;

c) Por último, es obligado mencionar el efecto homogenizador de la expansión cultural del *way of life* occidental en las capas medias de los países del Sur que despliega una atracción

---

<sup>105</sup> Por ejemplo, los informes de la OCDE revelan que a partir de 1992 se ha producido una estabilización de los flujos migratorios desde los países del Tercer Mundo hacia los países más desarrollados. En el caso de Alemania, las entradas de inmigrantes volvieron a colocarse en 1993 por debajo del millón de personas (990.000 entradas, de las cuales 320.000 accedieron en ejercicio del derecho de asilo). Si se tiene en cuenta la emigración desde el país germano (710.000 personas), la inmigración neta quedó reducida a 280.000 entradas ( Naïr, S., "El desplazamiento en el mundo", *Op.Cit.*, pp. 23-24).

irresistible hacia los países desarrollados. Para sectores cada vez más amplios de población las expectativas del modelo cultural occidental resultan insatisfechas ya que en sus países no pueden gozar de las virtualidades reales del sistema liberal-capitalista, lo cual hace que la emigración se contemple como la única salida posible frente a la frustración de expectativas<sup>106</sup>.

El volumen creciente de población procedente de terceros países no miembros de la Unión suscita una serie de problemas que trasluce situaciones contradictorias. Y es que a pesar de que la ciudadanía europea se caracteriza por su alcance supranacional, su aliento global y su esfuerzo integrador, no consigue escapar, sin embargo, a la paradoja de la fragmentación

A las personas inmigradas se les está diciendo por distintos medios que no son parte de esta sociedad, e incluso que no se las quiere; se les dice eso al cerrarles las vías legales de inmigración, al colocarlas en una situación de inferioridad de derechos, al acusarlas de quitar los puestos de trabajo a los demás; se les dice todo eso, no sólo a través de los comentarios de la gente, sino también a través de los marcos institucionales, de las leyes que los afectan.

Así es y será mientras la ciudadanía europea siga basándose en la nacionalidad, y mientras los residentes extracomunitarios tengan limitados los derechos que ha desarrollado la ciudadanía europea (la libre circulación, el voto en otro país...).

Aquí es donde se está formando la que muchos autores llaman la "Paradoja de la ciudadanía". La identidad europea se está basando así sobre los privilegios que tienen quienes

---

<sup>106</sup>. Naïr, S., y De Lucas, J., *El desplazamiento en el mundo*, *Op. Cit.*, pp. 26-28

ostentan la ciudadanía, en oposición a las restricciones que padecen los residentes extracomunitarios. Con ello se convierte en una forma más de identidad excluyente; justo lo contrario de lo que anunciábamos al señalar el conjunto de valores que podían dar fundamento a esta identidad.

Los esfuerzos que las instituciones europeas hacen para desarrollar la identidad europea pueden, con la fórmula actual de ciudadanía, abrir más la brecha entre los comunitarios y los residentes extracomunitarios, porque estos últimos verán muy claro que tales esfuerzos no se dirigen a ellos. Las campañas publicitarias y otras acciones dirigidas a hacerlos sentir a todos que son ciudadanos y ciudadanas europeos, serán percibidas por los extracomunitarios como nuevas maneras de decirles que ellos están fuera del proceso de integración.

Los derechos de los que quedan excluidos los ciudadanos extracomunitarios son: la libre circulación y el derecho a votar donde se reside. Es decir, la posibilidad que todo ciudadano o ciudadana tiene de establecer libremente su residencia y su trabajo en otro Estado de la Unión, y su derecho a votar en las elecciones locales y europeas cuando reside en un Estado Miembro que no es el de su nacionalidad.

Sobre el derecho de circular los residentes extracomunitarios quedaron totalmente excluidos de este derecho, desde que en 1968 se estableciese la libertad de circulación como derecho exclusivo de los nacionales de los Estados Miembros<sup>107</sup>. El resultado previsible de ello es que el desempleo vaya progresivamente afectando más a quienes tienen limitada el área de

---

<sup>107</sup> *Ibidem*

búsqueda de empleo, es decir, a los residentes extracomunitarios. La desventaja legal, en este caso, no hará más que sumarse a las desventajas que ya existen debidas a la discriminación racial o nacional.

Si a los efectos de la discriminación racial van a unirse, en el futuro, los de la exclusión en la libre circulación, lo único que puede esperarse es que se acentúen las tendencias a la segregación de los colectivos inmigrados, sufriendo mayores niveles de desempleo y ocupando básicamente unos sectores laborales concretos (con inferiores condiciones laborales). La apuesta en favor de la Integración social de la población inmigrada obliga por tanto a replantear las propuestas y medidas adoptadas en el campo de la libre circulación.

El desarrollo de una normativa europea en materia de inmigración y de derechos de los inmigrantes no puede pasar por alto la inclusión de los residentes extracomunitarios en el derecho a la libre circulación.

En este sentido parece realista la propuesta de conceder ese derecho a los extracomunitarios que hayan alcanzado la residencia permanente en cualquiera de los Estados Miembros.

Si la normativa establece, previamente, que la residencia permanente se alcanza a los cinco años de residencia legal, podría aceptarse ese período como un plazo razonable para la completa equiparación de derechos de los residentes extracomunitarios.

La tarjeta de residencia permanente, concedida por cualquiera de los Estados Miembros, se convertiría así en una *tarjeta de residencia comunitaria* que, a efectos de trabajo y establecimiento

en cualquier país de la Unión, da los mismos derechos que la nacionalidad de alguno de estos países.

Esta propuesta no es nueva, ya en 1991 el grupo *ad hoc* sobre inmigración y asilo apuntó la posibilidad de conceder la libre circulación a los residentes de larga duración.

También la Comisión, en la comunicación de 1994 a la que ya nos hemos referido, proponía alguna medida que acercara a los residentes extracomunitarios a la libre circulación. Y el Parlamento Europeo señaló, en una resolución de febrero de 1999, que, «para ser eficaz, la libre circulación de personas debe beneficiar tanto a los ciudadanos europeos como a los nacionales de terceros Estados que hayan entrado y residan legalmente en la Unión»<sup>108</sup>. Pero ahora que los asuntos relacionados con la inmigración son competencia comunitaria, conviene que quede bien sentado que la libre circulación de los residentes extracomunitarios es uno de los primeros aspectos que deben ser abordados en la elaboración de normativa comunitaria.

En cuanto al voto activo y pasivo, el asunto es de mayor importancia ya que se trata del derecho a elegir a los representantes políticos de una comunidad o sociedad y a ser elegido como representante de la misma; es un derecho que sitúa a la persona que lo tiene dentro de la comunidad, y a la que no lo tiene la sitúa aparte de ella, y por tanto, el proceso de integración de la población inmigrada dentro de la sociedad receptora queda a medio camino si no se le reconoce este derecho.

---

<sup>108</sup> Resolución A4-0034/99. Parlamento Europeo, 11-2-99:

A las personas inmigradas se les está exigiendo que cumplan sus obligaciones como ciudadanas pagan sus impuestos, están afectadas por todas las leyes del Estado en el que residen, tienen todas las obligaciones; pero esto no se corresponde con el reconocimiento de sus derechos de ciudadanía.

El derecho al voto es la culminación del reconocimiento formal de que se forma parte de la sociedad y que se es poseedor de los derechos de ciudadanía. Por otra parte, cuando se tiene derecho a votar, se es objeto de la atención de las fuerzas políticas que compiten por los votos de los ciudadanos, lo que también es importante para mejorar las condiciones sociales de la población inmigrada<sup>109</sup>.

La exclusión de los extracomunitarios resultará cada día más importante, en la medida en que la ciudadanía europea se vaya dotando de nuevos contenidos, pues tal exclusión aumentará cada vez más la distancia entre los derechos de los residentes extracomunitarios y los derechos de los ciudadanos; pero es ya importante ahora porque está afectando a la posibilidad de que disfruten de los derechos que ya ha establecido la ciudadanía europea.

Una persona inmigrada podrá ser ciudadana europea si se modifican las leyes actuales, vinculando la ciudadanía a la residencia y se conceden derechos que la equiparen al resto de la ciudadanía.

---

<sup>109</sup> Miguel, Pajares, *Op. Cit.*, p. 147

## 4. ACCIONES COMUNITARIAS A FAVOR DE LA IDENTIDAD

### 4.1. En el ámbito de la cohesión social.

En el primer capítulo hablamos de una ciudadanía blanda o teórica y una ciudadanía fuerte o concreta, hasta el momento nos hemos referido a los derechos y privilegios que entran dentro de esta última. En este apartado hablaremos de los factores que también contribuyen a la implantación de la ciudadanía blanda, es decir, como sentimiento de pertenencia; ya que también la implantación en las mentes de los europeos de una ciudadanía social\* es muy importante para que algún día llegue a consolidarse.

Hasta el momento vemos que la ciudadanía europea tal como está recogida hoy en los Tratados es una realidad aún incipiente, para gran parte de los ciudadanos. Más bien, lo que tenemos es el comienzo de un proceso evolutivo que desembocará en una u otra realidad según la suerte que corra el proceso de integración europeo. Para que la ciudadanía europea se desarrolle plenamente y tenga un significado real para los europeos es necesario que vaya surgiendo, con unos perfiles cada vez más definidos, una conciencia de identidad europea.

Por lo cual debe estar apoyada por otras acciones comunitarias, que hagan cada vez más posible el surgimiento de identificación de los ciudadanos europeos con el espacio de integración. Es decir, que la cooperación entre los Estados Miembros vaya estableciendo una plataforma que ayude a fortalecer la identidad europea.

---

\* Ser ciudadano en términos de ciudadanía social es participar de los resultados y riqueza social.

Entre estas medidas tenemos las referente a la creación de una cohesión social, las políticas culturales comunitaria, el apoyo en la educación, y otros factores que refuerzan la idea de la ciudadanía Europea, que sería la exclusión de los no ciudadanos.

En primer, lugar el camino más certero para lograr la identificación del ciudadano con la Unión es centrarse en acciones que resuelvan los problemas que les atañen directamente; como el desempleo, mayor seguridad, el medio ambiente, el acceso a mejores servicios públicos, reforzar los derechos humanos y democráticos, la no discriminación, Es decir, tomar las acciones necesarias para crear una atmósfera de bienestar para todo ciudadano.

Por lo cual los Estados Miembros de la Unión se han comprometido en actuar de manera conjunta sobre la base del principio de "cohesión económica y social". Así, en el Tratado de Maastricht queda plasmada la voluntad de los estados más desarrollados para trabajar y absorber las mayores cargas presupuestarias por las regiones comunitarias menos prosperas. Con el objetivo de lograr un desarrollo cada vez más homogéneo entre las regiones, así como lograr igualdad de oportunidades efectivas entre los ciudadanos. Ir cultivando todo el territorio de la Unión para que se obtengan los mismos beneficios al vivir en Irlanda o en Grecia teniendo acceso a las mismas garantías y oportunidades.

La cohesión económica y social se ha convertido en uno de los principales objetivos de la Unión<sup>110</sup>. Para ello, la Unión destinó en el 2000 cerca de 33 000 millones de euros para la modernización de las estructuras económicas y sociales, es decir, más del 35 % del presupuesto.

Tras las propuestas de la Comisión en el marco de la Agenda 2000, el Consejo Europeo ha confirmado la necesidad de concentrar los gastos de los Fondos Estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Orientación de la Agricultura y de la Pesca) en las regiones que más lo necesitan. Los grandes objetivos que pretenden alcanzar estas políticas se han reducido de seis a tres:

- «Objetivo n° 1»: promover el desarrollo de las regiones más pobres y favorecer la modernización de sus estructuras económicas. Se trata de las regiones cuyo producto interior bruto es inferior al 75 % de la media comunitaria, situada en la periferia de la Unión (departamentos franceses de ultramar, Azores, Madeira y Canarias, por ejemplo) o que tienen una densidad de población extremadamente escasa (como ocurre en algunas regiones septentrionales de la Unión).
- «Objetivo n° 2»: apoyar la reconversión económica y social de las zonas en dificultad, es decir, las regiones industriales que atraviesan por transformaciones socioeconómicas importantes y difíciles de superar, las regiones rurales en declive, las zonas urbanas en crisis y las regiones afectadas por la reestructuración del sector pesquero.

---

<sup>110</sup> Art. 2 y Art. 158 del Tratado de la Unión Europea.

- «Objetivo n° 3»: apoyar la adaptación y la modernización de las políticas y los sistemas de educación, formación y empleo. Se trata de ayudar a los desempleados, los jóvenes, los excluidos, o en general al conjunto de trabajadores y ciudadanos de la Unión, a encontrar trabajo, adaptarse a los actuales cambios económicos y acceder a lo largo de su vida a la educación y la formación profesional<sup>111</sup>.

En el período 2000-2006, tres cuartas partes del total de los Fondos Estructurales se dedicarán al objetivo n° 1, mientras que el resto se repartirá de forma equitativa entre los objetivos n° 2 y n° 3.

El Fondo Social Europeo (FSE) es el instrumento financiero de la Unión Europea para invertir en los ciudadanos.

El Fondo Social Europeo canaliza el dinero europeo para ayudar a los Estados Miembros a hacer frente a los objetivos acordados para crear más y mejores puestos de trabajo. Su misión es contribuir a prevenir y luchar contra el desempleo, lograr que la mano de obra y las empresas de Europa estén mejor equipadas para enfrentarse a los nuevos desafíos, y evitar que los ciudadanos pierdan el contacto con el mercado laboral. El Fondo Social Europeo:

- Ayuda a desarrollar las capacidades de los ciudadanos, especialmente de quienes tienen especial dificultad para encontrar un trabajo, permanecer en él o reincorporarse después de una ausencia;

---

<sup>111</sup> Comisión Europea ¿Para qué sirve su dinero? Europa y su presupuesto, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, p. 11

- Apoya a los Estados Miembros en sus esfuerzos por aplicar nuevas políticas y sistemas destinados a combatir las causas subyacentes del desempleo y a mejorar las calificaciones; adaptar este apoyo a las necesidades de las regiones con problemas específicos<sup>112</sup>.

Una de las prioridades de la Unión es la lucha contra el desempleo, pero no sólo en el sentido de crear nuevos empleos. Sino apoyando a las empresas y con atención especial a los ciudadanos, dotándolos de las capacidades necesarias para obtener un empleo, es decir, preparar bien a los jóvenes, darles oportunidad de que realicen prácticas profesionales, para que obtengan la experiencia necesaria, dotar de cursos de actualización, en general se trata de mejorar la educación y la formación profesional.

La mejora de las calificaciones de los ciudadanos es desde hace tiempo una de las preocupaciones sociales de la Unión Europea. No se limita a la acción del Fondo Social Europeo, sino que forma también parte integrante de muchas otras medidas comunitarias.

En educación, los programas Sócrates y Leonardo da Vinci han promovido con éxito una dimensión internacional en universidades, escuelas y formación profesional. Las calificaciones tales como conocimientos lingüísticos y experiencia en otros países son considerados vitales para el futuro de la Unión.

---

<sup>112</sup> Comisión Europea, La política social y de empleo en Europa: una política para el ciudadano, Serie: *Europa en movimiento*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, p. 13

Las medidas de la Unión Europea se proponen dar acceso a todo el mundo a oportunidades de aprendizaje en casa y en el extranjero, a través de asociaciones, de sistemas de intercambio y mediante la supresión de las trabas burocráticas que impiden el reconocimiento de calificaciones en otros países.

La Unión dedica, asimismo, más de 480 millones de euros desde el 2000 a diversas acciones en los ámbitos de la educación, la formación profesional y la juventud, para promover, sobre todo, la movilidad de los estudiantes, a los que se alienta a que realicen una parte de sus estudios en otro Estado Miembro, estos gastos se han cuadruplicado desde 1989. En 1998, el programa Sócrates permitió la movilidad de cerca de 200 000 estudiantes.<sup>113</sup>

El mismo año, el programa Leonardo da Vinci apoyó más de 700 proyectos transnacionales destinados a mejorar la formación profesional en Europa. En cuanto a los programas «La juventud con Europa» y «Servicio Voluntario Europeo», apoyaron en 1998 proyectos en los que participaron más de 80 000 jóvenes.

En este sentido la Unión busca el ambicioso objetivo de "convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo", el Consejo destacaba que "las personas constituyen el principal activo de Europa", así como la necesidad de que los sistemas europeos de educación y de formación " se adapten tanto a las demandas de la sociedad del conocimiento como a la necesidad de mejorar el nivel y calidad del empleo".<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> *Ibidem*

<sup>114</sup> Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000.

La transición de Europa hacia la economía y la sociedad del conocimiento<sup>115</sup> y el desarrollo sostenible de ésta al servicio de la calidad de vida de todos los ciudadanos resultarán más fáciles si se comprenden y se controlan adecuadamente estos fenómenos.

Para ello se requiere un esfuerzo sustancial de investigación sobre los problemas de progreso económico y social, integrado y sostenible, apoyado en los valores fundamentales de justicia y solidaridad y diversidad cultural que caracterizan el modelo europeo de sociedad, así como sobre las cuestiones relacionadas con el espíritu de empresa y la creación, el crecimiento y el desarrollo de la pequeña empresa.

Por último, entre las demás políticas internas, citemos a título de ejemplo el medio ambiente, con cerca de 160 millones de euros, el sector audiovisual y la cultura, con 110 millones de euros, y la información y la comunicación con 105 millones de euros<sup>116</sup>.

Las actividades comunitarias con relación al ámbito regional de la UE no terminan con la ayuda en favor de las regiones más atrasadas. La UE toma en cuenta la presencia de regiones que por su nivel de vida han logrado destacar casi como entidades con la talla y el poder económico de un Estado y cuyos intereses han ido jugando poco a poco un papel importante dentro del espectro de las políticas contempladas a escala comunitaria.

---

<sup>115</sup> Para ampliar y comprender la importancia de la economía y la sociedad del conocimiento referirse a Rosa María, Piñón Antillon, Coord., México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comunidad Europea, México, 1999, pp. 24-28.

<sup>116</sup> Comisión Europea, ¿Para qué sirve su dinero? Europa y su presupuesto, Serie: *Europa en movimiento*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas 2000, p. 19

#### 4. 2. Las políticas culturales europeas.

En el sentido de que las sociedades multiculturales requieren de mecanismos que coadyuven a la integración social de los individuos se vuelve prioritaria la aplicación de políticas culturales, para salvaguardar las identidades culturales de los individuos y la colectividad a la que pertenecen, al tiempo que se alimenta el espíritu de convivencia mediante la aceptación y respeto por las demás culturas.

La voluntad de promover acciones culturales europeas se manifestó en los años 70 por medio de distintas resoluciones ministeriales. Pero, es definitivamente con el Tratado de Maastricht y su artículo 151 en 1991 cuando se otorga oficialmente un lugar a la cultura en la construcción europea:

La Unión debe contribuir "al florecimiento de las culturas de los Estados Miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común".

Se trata para ello de favorecer la cooperación entre los Estados Miembros y, si fuere necesario, apoyar y completar su acción. Esta cooperación debe conducirnos hacia un verdadero "espacio cultural europeo", como lo subraya el Parlamento Europeo en su resolución de 5 de septiembre de 2001 sobre la cooperación cultural en Europa.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Disponible en [www.europarl.eu.int/omk/omns/pvs2](http://www.europarl.eu.int/omk/omns/pvs2), a 14 de noviembre de 2003

En la Unión, todas las instituciones contribuyen a la política cultural y los asuntos culturales. El Consejo Europeo proporciona el impulso decisivo para el desarrollo de los temas culturales. Los aspectos generales de la política cultural se discuten en las reuniones del Consejo (Cultura y Educación). La Comisión Europea es responsable de la preparación y ejecución de las decisiones del Consejo.

Actualmente la política cultural y los asuntos culturales son cometido de la Dirección General, responsable de la información, la comunicación, la cultura y del sector audiovisual. En el ejercicio de sus poderes presupuestarios, el Parlamento Europeo puede influir en la cuantía de la dotación financiera de los programas culturales. Asimismo, participa en el proceso de adopción de decisiones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 189 B del Tratado CE<sup>118</sup>.

Como norma, la Unión puede utilizar en el ámbito de los asuntos culturales los mismos instrumentos que tiene a su alcance en otras áreas de la política comunitaria. No obstante, se excluye de una manera expresa la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias nacionales. El Consejo prácticamente se limita adoptar decisiones y conclusiones respecto de las cuales los Estados Miembros se han comprometido más bien política que jurídicamente. Sin embargo, de este modo, se dota a la Comisión de importantes instrumentos de ejecución de los programas.

---

<sup>118</sup> Werner Weidenfeld, Op. Cit. pp. 54-56

El ideal cultural de la UE es que todas las culturas presentes dentro de sus Estados Miembros: nacionales, regionales, locales e incluso individuales, puedan convergen entre sí en torno a una identidad común europea.

Las ideas de ciudadanía europea y unidad en la diversidad recubren dicho pensamiento utilizando como mecanismos de desenvolvimiento la aplicación de una política cultural comunitaria que trata de ensalzar los valores culturales comunes a todas las culturas europeas mediante la salvaguarda de todo el patrimonio cultural común, al mismo tiempo que repara en la disposición de los diferentes niveles de identidad cultural existentes y promueve su respeto y florecimiento como parte de su propia riqueza cultural.

La comisión Europea ha reconocido que la cultura está estrechamente vinculada a las respuestas que hay que dar a los grandes retos contemporáneos, tales como la aceleración de la construcción europea, la mundialización, la sociedad de la información, el empleo y la cohesión social. Dejando claro que el proyecto europeo, va más allá de sus realizaciones en el ámbito económico y monetario, concierne al conjunto del modelo europeo de sociedad y debe implicar más al ciudadano europeo.

Para fomentar el desarrollo de esta ha creado el Programa «Cultura 2000», que reúne los antiguos programas «Raphael», «Caleidoscopio» y «Ariane»<sup>119</sup>, tiene por objeto crear un espacio cultural común fomentando el diálogo cultural y el conocimiento de la historia, la creación, la difusión de la cultura de los pueblos europeos y la movilidad de los artistas y sus obras, el patrimonio cultural

---

<sup>119</sup> Estos son los tres primeros programas que fomentan la cooperación cultural en los ámbitos de las artes vivas (Caleidoscopio), la literatura (Ariane) y el patrimonio (Rafael).

europeo, las nuevas formas de expresión cultural y el papel socioeconómico de la cultura. «Cultura 2000» apoya proyectos de cooperación transnacionales en los que colaboran creadores, operadores culturales e instituciones culturales de los Estados Miembros.<sup>120</sup>

El Programa «Cultura 2000» contribuirá al desarrollo de un espacio cultural común a los pueblos europeos. En este contexto, promocionará la cooperación entre los creadores, los operadores culturales y las instituciones culturales de los Estados Miembros.

Asimismo, favorecerá la creatividad, la difusión transnacional de la cultura y la circulación de creadores y otros operadores y profesionales de la cultura y sus obras. «Cultura 2000» pone de relieve también el papel de la cultura como factor económico y factor de integración social y de ciudadanía. El Programa «Cultura 2000» favorecerá una articulación eficaz con las acciones emprendidas de conformidad con otras políticas comunitarias que tienen repercusiones en la cultura.

La dotación financiera de ejecución del Programa «Cultura 2000» para el período 2000-2004 ascenderá a 167 millones de euros. Pero se ha ampliado a un período más del 2005-2006 con un presupuesto de 2,36.5 euros.

Asimismo, con la finalidad de acercar a los pueblos y hacerles conocer su historia común, la Unión Europea alienta toda ocasión de celebrar encuentros e intercambios entre europeos. Aunque la intención de la Unión es desarrollar un espacio cultural común a los europeos, también desea preservar los rasgos específicos de las culturas que la componen, por ejemplo, las lenguas habladas por las minorías.

<sup>120</sup> Europa y la cultura, disponible en <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/> a 23 de noviembre 2003

Cada año, el Consejo de Ministros de Cultura selecciona las «Capitales europeas de la cultura». Atenas, Aviñón, Berlín o Helsinki han recibido el apoyo de la Unión para organizar exposiciones, conferencias, conciertos o espectáculos de envergadura europea a los que estaban invitados a asistir artistas de toda Europa.<sup>121</sup>

En cuanto a las actividades de conservación y de valorización del patrimonio cultural llevadas a cabo por la Unión Europea se refieren en la actualidad tanto al patrimonio edificado, el entorno medioambiental, el mobiliario y las obras artísticas como al patrimonio inmaterial. Las tradiciones, las prácticas sociales, el saber y los conocimientos se tienen en cuenta de forma plena en la definición del patrimonio común a los pueblos de Europa.

Además del programa «Cultura 2000», numerosos instrumentos de la Unión Europea tienen en cuenta la preservación y la valorización del patrimonio. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional destina importantes medios financieros a proyectos regionales de ayuda al desarrollo. En determinados casos, estos proyectos llevan incorporada una dimensión de «renovación y valorización del patrimonio».

De esa forma, Grecia ha podido poner en marcha un vasto programa cultural de 605 millones de euros para el periodo 2000-2006, financiado en dos terceras partes por la Unión y uno de cuyos capítulos está dedicado a la preservación y la promoción del patrimonio arqueológico, sobre todo mediante la ayuda a la modernización de los museos y de los servicios que estos ofrecen

---

<sup>121</sup> Comisión Europea, Construir la Europa de los pueblos, *La Unión Europea y la cultura Serie: Europa en movimiento*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002, p. 6

al público<sup>122</sup>.

Estas acciones van encaminadas tanto a preservar la diversidad cultural como ha contribuir al atractivo turístico.

Con la implementación de estas políticas culturales la Unión Europea y los Gobiernos europeos quisieron crear una "Europa de los pueblos", confiándoles la misión de sensibilizar a los europeos ante la historia y los valores que comparten y de alentarlos a conocer las obras y el patrimonio europeos, dentro del respeto de las particularidades culturales locales y regionales. Su propósito concreto era favorecer los intercambios culturales dentro de Europa, permitir a los ciudadanos, a los artistas y a los profesionales de la cultura participar en proyectos europeos, fomentar la creatividad y abrir el acceso a la cultura a la mayoría de los ciudadanos.

#### **4.3. Acciones a futuro. Plan de acción 2004-2008**

Existen diversas iniciativas recientes que abogan por la necesidad de promover una ciudadanía activa, especialmente de los jóvenes: el Consejo Europeo de Niza, en su Declaración 23 «reconoce la necesidad de mejorar y supervisar la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros»; el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión declaran en el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que «la Unión contribuye a la preservación y al fomento de los valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa»; en la Declaración de Laeken, anexa a las conclusiones del Consejo Europeo

---

<sup>122</sup> *Ibidem*

de 14 y 15 de diciembre de 2001, se afirma que uno de los desafíos fundamentales que debe asumir la Unión Europea es «cómo acercar a los ciudadanos y, en primer lugar, a los jóvenes al proyecto europeo y a las Instituciones europeas»; el Libro blanco de la Comisión sobre la gobernanza promueve el principio de la participación de los ciudadanos desde la concepción hasta la aplicación de las políticas y la necesidad de implicar a la sociedad civil y las organizaciones que la integran.

Asimismo, la Comunidad y los Estados miembros persiguen entre otros objetivos los de promover el empleo, mejorar las condiciones de vida y de trabajo, ofrecer una protección social adecuada, desarrollar los recursos humanos para lograr un nivel de empleo elevado y duradero y luchar contra las exclusiones.

Por otra parte, una política de asilo común, que incluya el establecimiento de un régimen de asilo europeo común, es un elemento constitutivo del objetivo de la Unión Europea de crear progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia abierto a aquéllos que, debido a las circunstancias, busquen legítimamente protección en la Unión Europea.

Por lo que la Comunidad ha establecido un programa de acción comunitario para la promoción de la ciudadanía europea activa (*civic participation*). Con los siguientes objetivos:

- a) Promover los valores y los objetivos de la Unión Europea;
- b) Acercar a los ciudadanos a la Unión Europea y a sus instituciones;
- c) Vincular fuertemente a los ciudadanos a las reflexiones y a los debates sobre la construcción de la Unión Europea;
- d) Intensificar las relaciones y los intercambios entre los ciudadanos procedentes de países

que participan en el programa, por ejemplo, mediante hermanamientos de ciudades;

- e) Estimular las iniciativas de entidades que contribuyan a promover una ciudadanía activa y participativa.

Para ello ha destinado un presupuesto de 113,092 millones de euros para otorgar subvenciones destinadas a promover la ciudadanía europea activa durante un periodo de cinco años (2004-2008). El presente programa se aplicará del 1 de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2008.

La propuesta tiene por objeto prestar apoyo a dos tipos de intervención: subvenciones destinadas a cofinanciar los gastos de funcionamiento de un número determinado de organismos activos en el ámbito de la ciudadanía europea activa; y subvenciones destinadas a prestar apoyo a acciones que contribuyan a conseguir los objetivos de la Unión en materia de ciudadanía europea activa.

Las subvenciones de funcionamiento están dirigidas a varios organismos activos en el diálogo con los ciudadanos (Asociación Nuestra Europa, casas Jean Monnet y Robert Schuman), en el ámbito social (Plataforma europea de ONG del sector social) o en el ámbito de «Justicia e Interior» (Asociación de los Consejos de Estado y de las jurisdicciones administrativas supremas de la Unión Europea, Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados). Podrán concederse también subvenciones de funcionamiento a otras entidades europeas activas en la promoción de la ciudadanía europea activa (grupos de reflexión, asociaciones de interés europeo, etc.)

El apoyo prestado a acciones puntuales está destinado a promover la ciudadanía activa por medio de dos tipos de acciones:

Acciones en el ámbito de la ciudadanía europea activa realizadas, en particular, por organizaciones no gubernamentales, asociaciones y federaciones de interés europeo u organizaciones sindicales interprofesionales; y acciones en favor de hermanamientos de ciudades a instancia de municipios, entidades y organismos locales y regionales, administraciones locales y regionales, así como sus organizaciones.

Para la selección de los beneficiarios la Comisión publicará convocatorias, podrán indicarse prioridades entre los temas y tipos de actividades correspondientes al objetivo general del programa, y las actividades podrán ser plurianuales

Este proyecto está dirigido a todos los Estados Miembros de la Unión y en algunas acciones del presente programa podrán participar Estados del EEE y la AELC y países candidatos a la adhesión a la Unión Europea, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de los instrumentos que regulan las relaciones entre la Comunidad Europea y estos países.

A más tardar el 31 de diciembre de 2007, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la consecución de los objetivos del programa así como, en su caso, propuestas de ajuste con vistas a prolongar o no el programa. Se examinará, como mínimo, la pertinencia y la coherencia globales del programa, la eficacia de su ejecución (preparación, selección y puesta en práctica de las acciones) y la eficacia global e individual de las distintas acciones para ver si se continúa con el programa.

Finalmente para el 31 de diciembre de 2009, la Comisión presentará al Parlamento Europeo

y al Consejo un informe sobre la realización de los objetivos del programa. Este informe se basará fundamentalmente en los resultados de la evaluación externa y examinará los resultados obtenidos por los beneficiarios, sobre todo desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia de las acciones (consideradas global e individualmente) llevadas a cabo por los beneficiarios del programa en lo que respecta a la consecución de los objetivos especificados.

A partir del desarrollo de estas acciones se pretende dotar de mayor fuerza a la ciudadanía europea, para lograr su fin último cohesionar a los ciudadanos no sólo a los Estados.

## CONCLUSIONES

La afirmación de identidades continúa siendo un elemento significativo para todo ser humano; y aún más en el contexto de los procesos de integración donde toma gran importancia al convertirse en un punto de posibles fracturas e inestabilidad.

A lo largo del proceso de integración los enfrentamientos entre diversas identidades, culturas, etnias, ideologías han estado patentes. Como lo demuestra el conflicto de Yugoslavia, las acciones de ETA y los recientes acontecimientos en Francia (por mencionar algunos casos). Donde el Islam en menos de treinta años se ha convertido en la segunda religión que se profesa. Comenzado a crear un desequilibrio en la sociedad, al tratar de imponer sus principios religiosos frente a las leyes del Estado, provocando violaciones a los Derechos Humanos y al Estado de Derecho.

Esta proliferación del Islam en Francia se debe al incremento de las migraciones provenientes del norte de África y el África Negra (aproximadamente 4 y 7 millones de personas) que llegan en busca de un mejor nivel de vida y buscan lugares donde ya está asentada parte de su comunidad.

Esta migración continental y extracontinental tiene grandes efectos en toda la Unión, hace que el problema de la afirmación de identidades pueda reflejarse en una futura inestabilidad que frene el proceso.

Ante este panorama la creación de una "identidad europea" busca subsanar estos desequilibrios, fomentando en cada individuo un sentimiento de cohesión que los vincule directamente con el proyecto de la Unión y fomente la integración política.

Como hemos mencionado la integración política es el proceso por el cuál los actores políticos de varios ordenamientos nacionales son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes.

Puede afirmarse también que una población es leal a un conjunto de símbolos e instituciones, cuando obedece de manera habitual y pronosticable a través de prolongados períodos de tiempo específico y se dirigen a ellos para la satisfacción de sus necesidades. Por lo cual las instituciones deben ser capaces de cubrir estas insuficiencias.

Para los miembros de la Unión Europea, una integración económica sin un desarrollo paralelo a las instituciones y políticas centrales, no ejerce ninguna presión para la reformulación de expectativas. Por ello en las reformas hechas a sus Tratado constitutivos ha quedado claro que la integración económica no se debe reducir a la simple eliminación de las barreras comerciales y que debe ir acompañada de medidas fiscales, laborales, sociales, para irse acercando cada vez más a la integración política. Ya que el grado de éxito alcanzado por medio de pautas exclusivamente económicas (aumento del valor y el volumen, del monto de las operaciones, el nivel de los salarios, etc.) no es necesariamente un índice de éxito político.

Es inminente aceptar que al interior de la Unión, como lo ha demostrado las cifras del eurobarómetro máximo exponente de la opinión pública europea, existe un grado de insatisfacción, que no hace posible que surja completamente una identificación con el proyecto de la Unión.

Por consiguiente, podemos afirmar que la medida del éxito político inherente a la integración económica yace en las demandas, expectativas y lealtades de los actores políticos afectados por el proceso, lo cual no se desprende, lógicamente y necesariamente, de los índices estadísticos del éxito económico. Es decir, la decisión de seguir profundizando el proceso de integración o de oponerse al mismo descansa en la percepción de intereses y en la articulación de valores específicos por parte de los actores políticos existentes.

Este esquema supone finalmente que el proceso de integración desarrollará una nueva conciencia regional también una nueva comunidad política, unificando así en torno a tal idea, a las anteriores conciencias nacionales que se han asociado. El desarrollo de una nueva lealtad o sentimiento de pertenencia a un nuevo órgano supranacional no debe implicar el rechazo del Estado– Nación o algún otro símbolo de identidad tradicional.

Para que ello resulte, se deben implantar nuevos símbolos de identidad y cohesión, que no impliquen en ningún momento un rechazo u oposición a los tradicionales. De este modo la Unión ha creado estos nuevos símbolos e ideas. La meta principal es lograr hacer compatibles los objetivos finales de estos emblemas con los ya perseguidos por los tradicionales.

Por ello la Unión Europea se define así misma como una familia de países europeos democráticos, que se han comprometido a trabajar juntos en aras de la paz y la prosperidad. Sin embargo, la Unión necesita de herramientas o símbolos más concretos y visibles para lograr un acercamiento más directo entre las instituciones y los europeos.

La Unión Europea ha pasado por todas las etapas del proceso de integración económica, la zona de libre comercio, una unión aduanera, un mercado común, la unión monetaria y económica. Actualmente se encuentra en la última etapa del proceso, como quedó establecido en el Tratado de Maastricht de 1992, donde por primera vez se habla de sobrepasar el objetivo económico inicial de la Comunidad y se le da una vocación de unidad política.

Con lo cual el tema de dotar de una identidad europea que permita cohesionar a los individuos y dar mayor legitimidad al proceso de integración se vuelve centro de disputa para muchos teóricos europeos.

Quedando claro que la fórmula para lograr esta identificación del individuo frente al proceso de integración es hacerlo partícipe y beneficiario directo del mismo. Mediante la aplicación de una identidad jurídico - política, basada en la *ciudadanía europea*.

Por lo que esta queda definida como el conjunto de derechos, libertades y deberes (aunque estos últimos aún no existen) que vinculan al ciudadano perteneciente a un Estado miembro con la Unión Europea. Lo que no significa que la ciudadanía sólo es un estatus jurídico; sino que también esta dotada del sentimiento de identidad política, ya que esta crea vínculos y solidaridades sobre las que cimentar la arquitectura constitucional de la Unión.

La ciudadanía europea prefigura una identidad política común de la Europa unida, cuyos perfiles pueden identificarse con la cultura democrática, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos.

La ciudadanía atiende así, fundamentalmente, a la necesidad de entablar una relación directa, un nexo inmediato entre las instituciones europeas y cada uno de sus ciudadanos, favoreciendo, consecuentemente, el desarrollo de una opinión pública europea y sentando las bases de una identidad política.

Esta ciudadanía europea, comunitaria o regional, reproduce y reformula la tradicional a nivel internacional. Así, se dice que la ciudadanía europea se manifiesta políticamente en el Parlamento Europeo, y socialmente en instrumentos tales como la Carta Social Europea y la Carta de Derechos Fundamentales, el diálogo social europeo, las políticas para la cohesión social, la negociación colectiva europea y la participación en las empresas de dimensión comunitaria.

Por primera vez, el individuo es constituido como centro de imputación de derechos en el ámbito de una organización internacional: un conjunto de facultades que son inherentes al estatus jurídico de ciudadano. Y por primera vez, también, la ciudadanía democrática trasciende el reducido marco del territorio nacional para manifestarse respecto de los integrantes de una organización internacional de alcance regional.

Se va gestando, un paradigma transnacional de la ciudadanía que permite imaginar un escenario completamente nuevo. Es cierto que el modelo de ciudadanía europea está aún en fase embrionaria. En esta fase inicial, la ciudadanía europea está profundamente ligada con el modelo de organización política estatal, puesto que el reconocimiento de la condición de ciudadano europeo

está unido a la previa posesión de la nacionalidad de alguno de los países miembros.

En cuanto a los derechos políticos que surge, queda claro que estos aún son muy débiles, puesto que el Parlamento no cuenta con la fuerza necesaria en el ámbito de la legislación supranacional, debido al proceso de codesición. Por lo que es difícil que se pueda describir al Parlamento Europeo como un auténtico órgano legislativo. Consecuentemente, el mayor derecho otorgado a los ciudadanos en el ámbito político no es tan trascendental. Pero, no debemos olvidar que el estatuto de la ciudadanía no es cerrado, por lo cual debemos esperar que en un futuro estos derechos se vayan incrementando y tomando mayor fuerza e ingerencia.

Por otro lado, la creación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión viene a reforzar en este sentido de la ciudadanía como símbolo político al convertirse en un medio tangible a los ciudadanos, que reúne en un solo documento todos los derechos de los que son objeto dentro de la Comunidad.

La principal aportación de la ciudadanía europea está íntimamente ligada a la labor de reforzar y potenciar la identidad europea, haciendo que los ciudadanos se sientan partícipes y actores del proceso de integración comunitaria. Esta tarea corre a cargo de los Estados Miembros, que deben trabajar por un lado en reforzar su identidad nacional y por otro en crear su nueva identidad regional.

La ciudadanía europea gira en dos sentidos: a) por un lado, recurriendo a la legitimación democrática para fortalecer las instituciones comunitarias y la construcción europea (la democracia fortalece el proceso de construcción europea); b) por otro, potenciando la democracia y la creación de espacios globales de ciudadanía (el proceso de construcción europea fortalece la democracia).

De lo anteriormente apuntado se desprende que el déficit democrático que durante tanto tiempo ha afectado al proceso de construcción europea ha sido parcialmente subsanado por las sucesivas reformas del Tratado constitutivo.

Asistimos, en la hora presente, a una politización acelerada de la Comunidad Europea, cuya cohesión interna se ha basado durante décadas sobre objetivos exclusivamente económicos que apuntaban hacia la plena consecución del Mercado Único.

Esa tendencia hacia la consolidación, con carácter prioritario y casi exclusivo, de la integración económica en detrimento de la dimensión política ha sufrido un brusco cambio de rumbo en los últimos años, cuyo punto de inflexión puede situarse en el Acta Única Europea de 1986. Desde entonces, se ha reforzado la tendencia hacia la integración política, con hitos decisivos en los Tratados de Maastricht (1992), Amsterdam (1997) y Niza (2000).

A pesar de todo, el proceso de construcción política europea sigue precisando un fortalecimiento de los procesos que refuerce la identidad política europea y le dote de una dosis creciente de aceptación de sus instituciones.

Los ciudadanos necesitan más que un conjunto de leyes y reglamentos necesitan acciones concretas para evitar el surgimiento de conflictos entre culturas, minorías, nacionalismos, etnias, partidos políticos, sindicatos, etc. Es decir, evitar que la diversidad que caracteriza la Unión llegue a fracturarle. Los ciudadanos necesitan sentir que la adopción de estos derechos del estatuto de ciudadanía aún débiles, no serán los que replacen a los que ahora tienen dentro de sus estados, necesitan saber que sus identidades no se verán remplazadas. Y principalmente se requiere mantenerlos informados sobre los avances en materia de sus derechos y oportunidades.

Por ello las políticas culturales y la educación juegan un papel muy importante en la creación de esta identidad europea e integración política.

En general, la Unión está buscando crear en cada ciudadano de diferentes maneras un ambiente donde pueda percibir su pertenencia a la Unión, en sus aulas, empleos, empresas, en sus barrios. Así las acciones que dirige la Unión van a objetivos concretos que después se traduzcan o se derramen en beneficios hacia otras áreas. Para lograr finalmente el sueño de Jean Monnet no solo coaligar estados, si no unir pueblos.

No obstante, otro tema que no debe escapar a los ojos de la Comunidad Europea es el hecho de que el número de ciudadanos de terceros países seguirá en aumento y se les debe dar respuesta a sus demandas, para no caer en contradicciones en la consolidación del proyecto de "unidad en la diversidad".

A pesar de que aún queda un camino por recorrer, la figura de la ciudadanía europea representa un enorme paso en el ámbito de lograr nuevas formas de identidad para las actuales sociedades multiculturales.

Puesto que esta ciudadanía supranacional, evoca la emergencia, aunque con diferentes enfoques según sea el caso, de la creación de una identidad para cada bloque. Al transportar el concepto de la identidad a su nivel macro, es decir, más allá del Estado-Nación se está pensando en reproducir esos sentimientos, lealtades y acciones a favor del fortalecimiento de los procesos de integración.

Buscando que tanto a nivel gubernamental y ciudadano se unan voluntades en apoyo de la integración del bloque.

En el caso de la Unión Europea, se ve favorecida en el sentido de evitar futuros desequilibrios o fragmentación internos. En otros modelos como el del MERCOSUR, la creación de una identidad para América Latina, puede servir como un elemento que permita germinar fluidamente la integración. Al evitar que cada grupo vele por sus propios intereses y logren tener una visión holística e integradora del bloque.

Si se lograra colocar esta idea en las directrices de los gobiernos al momento de considerar la firma de los tratados sobre la integración, se lograría que éstos tuvieran un mayor enfoque en el bienestar social de sus ciudadanos.

## Anexo

### Conceptos Clave

**Cohesión económica y social.** La cohesión económica y social expresa la solidaridad entre los Estados Miembros y las regiones de la Unión Europea y favorece el desarrollo equilibrado del territorio comunitario, la reducción de las divergencias estructurales entre las regiones de la Unión y la promoción de una verdadera igualdad de oportunidades entre las personas. La cohesión económica y social se materializa a través de varios instrumentos financieros y, concretamente, de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.

**Cultura.** El conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. Ella engloba además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.

**Déficit democrático.** El déficit democrático es un concepto que se invoca principalmente para afirmar que la Unión Europea padece falta de democracia y que parece inaccesible al ciudadano por la complejidad de su funcionamiento. Refleja una percepción, según la cual, el sistema institucional comunitario estaría dominado por una institución que acumula poderes legislativos y gubernamentales, el Consejo, y por una institución sin legitimidad democrática real, la Comisión (aunque los miembros del Colegio sean designados por los Estados Miembros, se sometan a un voto de confianza del Parlamento Europeo y respondan colectivamente ante el mismo).

**Identidad Cultural.** La identidad cultural es la defensa de las tradiciones de la historia, y de los valores morales, espirituales y éticos, legados por generaciones pasadas pero no debe significar

tradicionalismo, culto al pasado ni inmovilismo. Si la cultura postula la herencia legada en tiempos históricos implica también en razón de la dinámica de toda la vida cultural y social, el presente, la creatividad contemporánea a los fines y valores que inspiran al futuro.

**Símbolo Político.** Un símbolo es, en último, término, la representación sensible de una determinada realidad a la que reenvía. El símbolo se constituye por una realidad material o sensible o por una imagen, que de modo más o menos preciso, se puede representar visiblemente, a la que se convierte en portadora de significaciones, o dicho a la inversa, por la traslación de un conjunto de representaciones, es decir, de algo inmaterial o no sensible, a algo material y sensible o susceptible de ser así representado. El símbolo da, pues, presencia material a una realidad inmaterial. El símbolo materializa a lo simbolizado, lo hace visible y permite su captación mediante los sentidos.

Los símbolos políticos se caracterizan, además, por su relación funcional con el proceso de integración en que consiste toda unidad política, entendiéndose por integración la transformación de una pluralidad social de individuos y grupos en una unidad de poder estructurada y con posibilidad real de oposición antagónica con otras unidades del mismo tipo. El símbolo político busca no tanto comunicar un significado como provocar una respuesta socio-emocional y movilizar no sólo la razón sino la totalidad de las funciones humanas.

## BIBLIOGRAFÍA

- BINGLO, Campos, Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Sistemas, Madrid España, 2000, 456 p.
  
- Boletín de las Comunidades Europeas, suplemento 1/1976.
  
- Boletín de las Comunidades Europeas, el suplemento número 6/1984.
  
- Boletín de las Comunidades Europeas de 19 de marzo de 1984.
  
- BORCHARDT, Klaus Dieter, La Unificación Europea. Nacimiento y desarrollo, 4ª ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, 80 p.
  
- BRU, Carlos María, La Ciudadanía Europea, Ed. Sistema, Madrid, 1994, 534 p.
  
- Canedo Arrillaga, Beatriz, La Unión Europea: historia, instituciones y sistema jurídico, Sistemas, Madrid, España, 1999, 359 p.
  
- CHANONA Burguete Alejandro, & Domínguez Rivera R. Coordinadores, Europa en Transformación, procesos políticos, económicos y sociales, FCP y S, -Plaza y Valdez, México, 2000, 468 p.
  
- CLOSA, Carlos, Sistema político de la Unión Europea, Complutense, Madrid, España, 1997, 205 p.
  
- Comisión Europea, ¿Para qué sirve su dinero? Europa y su presupuesto, Serie: *Europa en*

*movimiento*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, 24 p.

- Comisión Europea, La imagen que los europeos tienen de sí mismos. Los sondeos de opinión como reflejo de la realidad, Serie: Documentación Europea, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001, 60 p.
  
- Comisión Europea, Europa: Preguntas y respuestas. Orígenes, Funcionamiento y Objetivos de la Unión Europea, Documentación Europea, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997, 50 p.
  
- Comisión Europea, La política social y de empleo en Europa: una política para el ciudadano, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000, 31 p.
  
- Comisión Europea, Construir la Europa de los pueblos. La Unión Europea y la cultura, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2002, 23 p.
  
- DÁVILA Aldás, Francisco R., Una Integración Exitosa. La Unión Europea una historia regional y nacional, Ed. Fontarama, ECSA México, Fundación Friedrich Ebert, México, 2003, 313p.
  
- Diario Oficial de la Comunidad Europea n.L 368 de 31-12-1994
  
- Diario Oficial de la Comunidad Europea n. L 329 de 30/12/1993
  
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas(DOCE, C 364, de 18-12-2000)
  
- Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de 14 de diciembre de 1973 en De Shoutheete, Ph.: La Cooperación política europea, 2ª ed. Bruselas, 1986, 254 p.

- DE JULIOS-Campuzano, Alfonso , La paradoja de la ciudadanía, Inmigración y derechos en un mundo globalizado, Universidad de Sevilla,.España, 2000, 150p
- DE PARGA Maseda, Patricia Jiménez, El Derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria, Ed. Tecnos, Madrid, 1994, 250p
- DOUGHERTY, James E. Teorías en pugna en las relaciones internacionales, Grupo editor Latinoamericano, 1993, Argentina, 289 p.
- GÓMEZ, J. Mª, Política e democracia em tempos de globalização, Vozes, Petrópolis, 2000, 120 p.
- GÖRAN Rollnert Liern, La ciudadanía de la Unión Europea y la Carta de Niza, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Valencia, España, 2002,80 p.
- GUTIÉRREZ L., Roberto, Identidades Políticas Y Democracia, Instituto Federal Electoral, México,2000 300 p.
- JUÁREZ Pérez, Pilar, Nacionalidad estatal y ciudadanía europea, UNED M. Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid. 1998, 650 p.
- LLAMAZARES, Iván, Aspectos Políticos y sociales de la integración europea, Ed. Tirant la Bllanch, Valencia España, 1999, 316 p.
- LIROLA Delgado, Maria Isabel, Libre circulación de personas y Unión Europea, Fundación Universidad-Empresa: Civitas, Madrid, 1994,315 p.

- PIÑÓN Antillón, Rosa María, Coord, La Regionalización del mundo : la Unión Europea y América Latina, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales : Delegación de la Comisión Europea en México, México, 1998, 300p.
- PIÑÓN Antillón, Rosa María, Coord, México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comunidad Europea, México , 446 p.
- PASCAL, Fontaine, Una Nueva Idea Para Europa. La Declaración Schuman, 1950-2000, Segunda edición, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000, 43 p.
- POWNAL, Charles. Europa: preguntas y respuestas. Orígenes, funcionamiento y objetivos de la Unión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1997.
- GARCÍA-PELAYO, M. ALONSO, Mitos y símbolos políticos, Taurus, Madrid, 1964, incluido EN M. GARCÍA-PELAYO ALONSO, Obras Completas, Vol. I, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, 999p.
- MANGAS Martín, Araceli, y Liñan Noguera Diego. Instituciones y Derecho en la Unión Europea, 2ª Edición. Editorial Mc Graw Hill. España, 1999, 400p.
- MANGAS Martín, Araceli, Instituciones y derecho de la Unión Europea , 3a ed., Tecnos, Madrid :, 2002, 731 p.
- MAÑERO, R. Besné & JR Canedo Arrillaga, La Unión Europea, historia, instituciones y sistema jurídico, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998, 400p.

- MUÑOZ Machado, Santiago, La unión europea y las mutaciones del estado, Alianza, Madrid , 1993, 159 p.
  
- NAÏR, S., "El desplazamiento del mundo", en Naïr, S. y De Lucas, J., *El desplazamiento en el mundo. Inmigración y temáticas de identidad*, 180 p.
  
- NEF, Jorge, *Los procesos de integración y la globalización*, en Revista Diplomacia Nº 82, Academia Diplomática Andrés Bello, Enero-Marzo 2000, Chile 125 p.
  
- PAJARES, Miguel Inmigración Y Ciudadanía En Europa. La inmigración y el asilo en los años dos mil, ED. IMSERSO Instituto de Migraciones Y Servicios Sociales, MADRID 2000, 242 p.
  
- SALINAS de Frias, Ana, La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea, Comares, Granada, 2000, 344 p.
  
- SMEND, R. „Constitución y Derecho Constitucional“, trad. de J. M BENEYTO PÉREZ, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, 150 p.
  
- ROLLNERT LIERN, G. La Jefatura del Estado: símbolo e integración política en la Constitución vigente, Colección Ideas y Políticas Constitucionales (CIPC), Valencia, 2002, 300p
  
- ROSALES, J.Mª. "Ciudadanía en la Unión Europea: un proyecto de cosmopolitismo cívico", en Rubio Carracedo, J., Rosales, J.Mª. y Toscano Méndez, M., Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos, Trotta, Madrid, 2000, 285p.
  
- TAIBO, Carlos, Maastricht, La polémica de Europa , Vosa, Madrid,1999, 200p.

- TAMAMES Gómez., Ramón, La Unión Europea, Ed. Alianza, México, 1994,441p.
- Tercer informe de la Comisión sobre la ciudadanía de la Unión, Bruselas,07.09.2001, Documento COM (2002) 17p.
- WESSELS, Wolfgang, Europa de la A a la Z: guía de la integración Europea, Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997, 345 p.

#### HEMEROGRAFIA

- Borja, Jordi "Ciudadanía Y Globalización: El Caso de la Unión Europea", en La Factoría no 7 octubre de 1998, pp. 45-56
- Filho, Franca M.T., "Integración regional y globalización de la economía: las dos caras del nuevo orden mundial", en Revista de Estudios Políticos, nueva época, 100, abril/junio de 1998, pp. 101-122.
- Garcia Jurado, Roberto, "La Identidad cultural en la sociedad postindustrial", en Revista de Relaciones Internacionales, No. 67, Julio-Septiembre, FCPYS, Mexico, 1995, pp.77-86
- "Hacia una ciudadanía europea (propuesta oficial de España) en Rev. de Instituciones Europeas, 1991-1. pp. 333-338
- Silva, Juan Claudio, "Ciudadanía: Entre El Debate Crítico, La Lucha Política y La Utopía", en Última Década N. 14, CIDPA, Viña del Mar, pp. 93-98

## CIBEROGRAFÍA

- Carta De Los Derechos Fundamentales De La Unión Europea, disponible en <http://constitucion.rediris.es/principal/novedades/cdfue.html>, a fecha 1 de octubre de 2003
- Ciudadanía de la Unión. Introducción, disponible en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l23001.htm>, a fecha 12 de septiembre de 2002.
- Comunicación de la Comisión sobre la naturaleza jurídica de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 11 de octubre de 2000, Documento COM (2000) 644 final, disponible en [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/unit/charte/pdf/com2000-644\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/pdf/com2000-644_en.pdf), a fecha 11 de septiembre de 2003.
- Europa y la cultura, disponible en <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/> a 23 de noviembre 2003
- Extracto del discurso del Presidente del Estado de la Republica Checa ante el Parlamento Europeo en Strasburgo, el 8 de marzo de 1994 disponible en <http://www.europa-web.de/europa/02wwwwww/23chart/chart.sp.htm> a 22 de enero de 2003
- Kepa Aulestia, "Nacionalidad Y Ciudadanía" en el Correo del 7/11/02 disponible en <http://www.ibouza.net/aules3.htm> a 14 de octubre de 2003
- Reyes, Román, Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid 2003 <<http://ucm.es/info/eurotheo/diccionario>> a 05 de mayo de 2003
- Voz «Ciudadanía de la Unión», en Glosario, disponible en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000c.htm#c5>, a fecha 12 de septiembre de 2003.
- La Convención plantea que los ciudadanos europeos elijan presidente de la UE", Viernes, 16 de Mayo de 2003, BRUSELAS disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/05/15/internacional/1052999684.html> a 22 de octubre 2003