



LA CIUDADANÍA EUROPEA ES NUESTRO ACTIVO

JOSÉ M. DE AREILZA CARVAJAL

PAPELES DE LA FUNDACIÓN BOTÍN



LA CIUDADANÍA EUROPEA ES NUESTRO ACTIVO

Europa sigue siendo un gran proyecto. Es el momento de reforzar la ciudadanía europea. Ahora que hemos dado por superada la crisis del euro y que se avanza en la unión bancaria y económica, puede ser oportuno dar pasos para fomentarla. La noción de pertenencia a la Unión reafirma los vínculos que cada europeo tiene con su propio pueblo, su región, su nación y su Estado.

La contribución de la sociedad civil europea es decisiva. Las iniciativas sociales, con su pluralidad, ayudan a desarrollar esa ciudadanía, compartiendo proyectos y respondiendo a las necesidades de todos los ciudadanos sin distinguir si están fuera o dentro. Desde los años 50 la aspiración a una Europa Unida se basaba no solo en un conjunto de pactos entre los Estados miembros, sino también en lograr una federación en la que los ciudadanos debían ser los protagonistas.

El Tratado de Maastricht de 1992 creó la ciudadanía europea. El Tratado de Lisboa de 2007 dio otro paso adelante y sirvió para asumir derechos que van más allá de lo económico. Ahora tenemos una buena ocasión. Es el momento de proponer una relación más directa con las instituciones y un fortalecimiento de la identidad europea. Desarrollar ese sentido de pertenencia a Europa pasa por compartir y extender una cultura política común entre los europeos.

Para ello habría que dotar a la ciudadanía de deberes y de nuevos derechos. La Unión Europea es clave para el futuro de los Estados miembros. En estos últimos años mucha de su legislación ha contribuido de forma decidida a mejorar las condiciones de vida de todos los europeos.

Necesitamos una Europa mejor y Europa necesita más compromiso por parte de sus ciudadanos.

¿ DENTRO O FUERA DE EUROPA?

¿Se puede decir que estamos fuera cuando estamos en otro país de la Unión? ¿Trabajar en Alemania, Polonia o España no es seguir en casa? Y es que no es lo mismo estar dentro o fuera de la Unión Europea. En las últimas semanas hemos visto cuánto estiman los que están fuera acercarse a la Unión. Solemos dar por supuestas las ventajas de ser ciudadanos europeos. No solo tenemos los derechos que reconocen los tratados europeos y la legislación comunitaria, sino que vivimos en una Unión basada en el “*rule of law*” y en países en los que los valores de solidaridad, igualdad y libertad están profundamente asentados. La Unión vista desde fuera tiene un poder de atracción muy grande, a pesar de las crisis y las dificultades por las que pueda atravesar. Se ha convertido en un modelo de convivencia civilizada para otras partes del mundo.

JOSÉ M. DE AREILZA CARVAJAL

Profesor Ordinario en la Facultad de Derecho de ESADE y titular de la Cátedra Jean Monnet-ESADE. Es autor del libro “Poder y Derecho en la UE” (Civitas, 2014)

LÍNEAS DE TRABAJO

Definir las obligaciones de los ciudadanos de la Unión Europea para fortalecer su sentido de pertenencia

Crear un sistema europeo de voluntariado de carácter transnacional con equipos de diferentes países que trabajen juntos

Consagrar el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones generales para ciudadanos europeos residentes

Fomentar la movilidad de los estudiantes universitarios estableciéndola obligatoria en los nuevos planes de estudio

¿POR QUÉ EUROPA?

La difícil situación por la que ha atravesado la moneda única empieza a quedar atrás. Todavía las instituciones europeas y los gobiernos nacionales deben adoptar un buen número de medidas para mejorar el diseño de la unión económica y monetaria y promover nuevas reformas económicas, con la vista puesta no solo en el mejor funcionamiento de la moneda sino en la mejora de la competitividad internacional. Pero a estas alturas nadie puede dudar de la permanencia del euro. En los momentos más complicados de estos últimos años, los

Los ciudadanos están en el centro del proyecto europeo. Por eso es necesario encontrar una narrativa que ilusione y que nos movilice a todos. La integración es cosa de todos

dirigentes europeos han apostado claramente por este proyecto central de la integración europea, y lo han hecho tanto por razones políticas como económicas.

Uno de los desafíos centrales en la salida de la crisis y el afianzamiento de

la moneda común es dotar de un contenido mayor y más atractivo a la llamada Unión Política europea. La razón es bien sencilla: las nuevas normas sobre unión bancaria, fiscal y económica, con todas las exigencias que conllevarán, han de encontrar suficiente apoyo entre, al menos, la mayoría de los ciudadanos de los países de la eurozona. Es preciso, por lo tanto, que la Unión Europea supere la actual desconfianza con la que es percibida por no pocos votantes. Durante la crisis económica ha aumentado el euroescepticismo, expresado a través de un populismo en ascenso en distintos países europeos y, sobre todo, a través de una mayor indiferencia ciudadana hacia el devenir del proceso de integración. Se corre así el riesgo de una progresiva deslegitimación que minaría los grandes logros de la Unión, desde la reconciliación y la paz, la creación de una Comunidad de Derecho, el mercado interior, la libre circulación de personas o el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad.

Por ello, resulta imprescindible renovar el contrato social europeo, volver a encontrar una narrativa que ilusione y que convierta al proyecto de integración en capaz de movilizar a los europeos. Es necesario poner a los ciudadanos en el centro del proyecto.

LA CIUDADANÍA EUROPEA

Desde los inicios de las Comunidades Europeas en los años cincuenta, la aspiración a una Europa unida se basaba no solo en pactos entre los Estados miembros, sino en lograr un

Esta ciudadanía europea se añade a dicha nacionalidad, que sigue regulada por cada Estado miembro con total libertad, es decir, es un status complementario y no pretende sustituir al de ciudadano nacional ni ser exclusivo. La ciudadanía europea, de hecho, se pierde al perder la nacionalidad.

La idea de la ciudadanía europea tiene un gran potencial. La libre circulación de personas ha supuesto ya un cambio decisivo y hay muchos otros aspectos que se pueden desarrollar

día una Federación (así lo dice su documento fundacional, la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950), en la que los ciudadanos debían ocupar un papel principal. Sin embargo, en las primeras décadas de integración, los ciudadanos fueron sobre todo destinatarios de derechos individuales de naturaleza económica, derivados de la puesta en marcha del Mercado Común y las políticas comunes.

Durante la negociación del Tratado de Maastricht en 1992, se hizo una propuesta novedosa para fortalecer el objetivo de avanzar hacia una Unión Política: crear el status de ciudadano europeo. Desde entonces es ciudadano de la Unión toda persona que ostenta la nacionalidad de un Estado miembro.

La idea tiene un potencial enorme. Pero al crearse la ciudadanía europea se concretó en una enumeración de derechos del ciudadano europeo bastante trivial y poco alentadora. Los derechos específicos que se incluyeron en 1992 en este nuevo status fueron la libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales para los residentes en otro Estado miembro, la protección diplomática y consular en terceros Estados, el derecho de petición al Parlamento Europeo y el derecho de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo.

El más visible, sin duda, fue la libre circulación de personas, que incluye el derecho a residir libremente en cualquier parte del territorio europeo. Pero los gobiernos aprobaron legislación europea para introducir condiciones de tipo económico y limitaciones de acceso a las prestaciones ofrecidas en el Estado de residencia. Es más, la noción de ciudadanía europea, a pesar de la modestia de su contenido real, provocó airadas reacciones en contra por parte de euroescépticos, y desde un punto de



vista de su desarrollo político, quedó apartada. Su defensa por parte de las instituciones europeas fue poco acertada, porque convirtieron la ciudadanía en un objeto repetido de campañas publicitarias, hasta convertirla en un slogan vacío y superficial.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 2007, buena parte de los derechos de la nueva Carta Europea de Derechos Fundamentales puede

entenderse que han sido añadidos al acervo individual de cada ciudadano europeo (y no solo los del capítulo V, bajo el epígrafe de “Ciudadanía”, que incluye nuevos derechos específicos como el acceso a documentos o el derecho a una buena administración). El status de ciudadanía se ha enriquecido con la Carta, y claramente incluye hoy un conjunto muy amplio de derechos que van más allá de lo meramente económico.

UNA INICIATIVA PARA UNA EUROPA MEJOR

En la situación actual de la Unión, la idea de ciudadanía europea debe dar mucho más juego. Es el momento de proponer su desarrollo para completar, en una relación más directa con las instituciones europeas, el plus de legitimidad que necesita Bruselas en los tiempos que corren, a través del ejercicio de verdaderos derechos civiles y políticos. Sería también un modo de fortalecer la identidad europea, como un ideal plenamente compatible con el sentimiento de pertenencia y de lealtad al nivel político nacional.

Uno de los grandes teóricos de la integración europea, el profesor Joseph Weiler, ha recordado al respecto que es muy importante conseguir que la ciudadanía signifique en el ámbito europeo algo distinto que en el plano nacional.¹ Se trataría de separar la ciudadanía europea de expresiones propias de la vida política de los Estados miembros como nacionalidad, Estado o pueblo. De este modo, la ciudadanía europea no entraría en competencia con la identidad nacional o la regional. Por el contrario, de acuerdo con un ideal cosmopolita, ayudaría a hacer más compatible la pertenencia a varias identidades colectivas superpuestas, sin

tener que optar por una identidad única y excluyente. La progresiva aparición de un contrato social europeo no resta, sino que añade valor a la lealtad que uno pueda sentir hacia naciones y regiones.

La ciudadanía europea se puede desarrollar sin entrar en colisión con la ciudadanía nacional. Permite la pertenencia a varias identidades, lo que hace a las personas más cosmopolitas

En el contexto europeo de libre circulación en un espacio económico unificado, las normas que facilitan la interacción entre identidades están pensadas para que éstas se puedan actualizar y enriquecer mutuamente, sin tender a una uniformidad que empobrecería el proyecto europeo. Por ejemplo, la existencia de una voz comunitaria en las negociaciones globales sobre comercio permite defender intereses comunes a todos los europeos, y preservar la diversidad cultural dentro de la Unión.



MEDIDAS PARA EL REFUERZO DE LA CIUDADANÍA EUROPEA

El refuerzo del status de ciudadano de la Unión serviría, sobre todo, para que los europeos compartiésemos una serie de derechos y deberes sustantivos, derivados de una visión de valores cívicos que fuera la guía de las instituciones europeas. Esto daría lugar a una identidad europea más claramente expresada, y a una lealtad europea que reforzaría y civilizaría la sentida hacia otras comunidades políticas más cercanas. Los ciudadanos europeos, por definición, serían personas de distinta nacionalidad, la Unión no caería en la tentación de intentar evolucionar hacia una estatalidad innecesaria y contraproducente, y la diversidad de pueblos europeos quedaría preservada.

Para hacer operativa esta propuesta, y al no ser el contenido de la ciudadanía europea una lista cerrada, se podría estudiar enriquecerla en dos direcciones. En primer lugar, hacer realidad la frase del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE que afirma: “Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados”. Sin embargo, los tratados por ahora no establecen verdaderos deberes, por lo que existe un fuerte desequilibrio entre derechos y deberes. Habría que formular algunas obligaciones de los ciudadanos hacia la Unión, un modo de fortalecer su sentido de pertenencia. En segundo lugar, se podrían incluir algunos derechos y reformular otros para enriquecer este status ciudadano.

Respecto a los deberes convendría mayor responsabilidad. Por ahora no hay una relación directa entre ingresos y gastos europeos, al estar sujeta a la intermediación y el pacto político entre los Estados miembros. Sin necesidad de aumentar el gasto –en un entorno generalizado de austeridad no se entendería– se debería permitir que la Unión asumiera y gestionase directamente algún ingreso ya existente o un tramo del mismo, más allá de las tasas o precios que ya cobra por servicios concretos realizados.

Los derechos y las obligaciones de los ciudadanos europeos no son una lista cerrada. Es importante crear nuevos deberes para fortalecer el sentido de pertenencia

Otra iniciativa, para dar una importancia central a la pregunta de ¿“qué hago yo por la Unión Europea”? (y no solo qué derechos y ventajas me ofrece, sin aparente coste), sería la creación de un sistema europeo de voluntariado, más allá de los pequeños pasos que se han dado hasta ahora.

Se trataría de crear en la conciencia de las nuevas generaciones europeas el deber de dedicar algún tiempo de sus vidas al servicio de los demás en proyectos de todo tipo, siempre que



tuvieran una dimensión europea. La Unión crearía un sistema para certificar y reconocer como “servicio europeo” a las miles de actividades de voluntariado ya en marcha en los veintiocho Estados miembros, y a las que tienen lugar por todo el mundo con origen europeo. Para otorgar este reconocimiento, la Unión pediría que el voluntariado europeo se hiciera por equipos en los que hubiese nacionales de distintos países, que aprendiesen a trabajar juntos en el servicio a sus sociedades. La Unión también se volcaría en hacer que la actividad de

voluntariado europeo adquiriese prestigio y tuviese una vertiente práctica en su aceptación, valoración y promoción por colegios, universidades y empleadores.

La contribución de la sociedad civil europea para desarrollar este proyecto es esencial, de modo que la riqueza y la pluralidad de iniciativas sociales y ciudadanas aspirase a mostrar más claramente visiones y experiencias de servicio a los demás, netamente europeas.

Sería un gran avance consagrar el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones generales para ciudadanos con una residencia prolongada

En el capítulo de los derechos, de entre las iniciativas posibles para reforzar el status de ciudadano europeo, ninguna tendría más impacto que la consagración del derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones generales para ciudadanos europeos residentes, con un arraigo bien demostrado en su país de acogida (diez años, por ejemplo). El cúmulo de posibles dificultades jurídicas y constitucionales para llevar a cabo esta reforma no es razón suficiente para no proponerla y convertirla en una aspiración a medio plazo, ya que conduciría más que muchas otras medidas hacia una Unión Política. Asimismo, la movilidad de estudiantes universitarios europeos merece configurarse no solo como un derecho teórico, sino como una de las mejores

maneras de experimentar y construir identidad europea. Los presupuestos nacionales y el presupuesto han de aportar medios suficientes para garantizar esta movilidad. Los períodos de intercambio entre universidades europeas a medio plazo deberían figurar como una obligación en todos los planes de estudio de los grados.

En definitiva, la Unión Europea es más que la suma de los Estados miembros que la componen y representa una historia de éxito que necesita ser renovada. Nos gobernamos en buena medida desde Bruselas, y la crisis del euro ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar sus instituciones y su proceso político. La fuerza de la Unión en los próximos años dependerá, en gran medida, de la identificación de los ciudadanos con un ideal europeo que solo puede ser formulado desde la política europea. Es el momento de fortalecer la noción de ciudadanía europea para que los ciudadanos se sientan comprometidos con la Unión, decidan y participen, y así ocupen un lugar central en el proceso de integración.

¹ Véase J. Weiler, "European Citizenship and Human Rights", en *Reforming the Treaty on European Union: The Legal Debate*, T.M.C. Asser Institute, ed. Jan A. Winter et al, Kluwer, 1996



