

La creación y la evolución de la ciudadanía europea*

WILLEM MAAS*

RESUMEN

El camino que conduce a la ciudadanía europea ha sido largo y no ha estado libre de obstáculos. En este artículo se describen y explican las principales etapas de ese camino desde la Segunda Guerra Mundial. El artículo pone de relieve los esfuerzos de las instituciones comunitarias y las dificultades que se han tenido que ir superando para agregar paulatinamente dimensiones políticas y sociales a la ciudadanía europea. Se resalta la contribución española a este proceso, cuyo resultado, aunque incompleto, no tiene parangón en otras regiones ni continentes del mundo.

1. INTRODUCCIÓN

“Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”. Así se declara en el artículo 8 del Tratado suscrito en Maastricht, Holanda, el 7 de febrero de 1992, por los entonces doce Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, transformada en la Unión Europea (UE) a partir del momento en que el Tratado entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. La incorporación formal de la ciudadanía a los documentos que establecen las instituciones de la integración europea supuso la consolidación de décadas de desarrollo legal y político en

* Traducción del idioma inglés de Elisa Chuliá.

* Catedrático Jean Monnet de York University (Toronto, Canadá) y autor de *Creating European Citizens* (maas@yorku.ca).

pos de un estatus común de ciudadano para los nacionales de los Estados miembros de la UE. Sin embargo, dadas las reservas de algunos Estados miembros, los negociadores del siguiente tratado, el Tratado de Ámsterdam, puntualizaron que “la ciudadanía de la Unión complementará y no reemplazará la ciudadanía nacional”.

Este artículo explica la evolución de la ciudadanía europea, desde su génesis tras la Segunda Guerra Mundial hasta el presente. Ni sencillo ni lineal, el desarrollo de la ciudadanía de la UE refleja las vicisitudes del proyecto europeo. En las siguientes páginas se enfoca la atención en la naturaleza conflictiva de los derechos supranacionales o, quizá con más precisión, transnacionales (Olsen, 2012), encarnados en el concepto de una ciudadanía común para todos los europeos.

Subrayemos, en cualquier caso, que ningún otro continente cuenta con siquiera algo remotamente parecido a una ciudadanía continental; los muy limitados derechos añadidos que los ciudadanos de los Estados Unidos, Canadá y México obtienen en virtud del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) o los concedidos a los ciudadanos de los Estados miembros de Mercosur o de la Unión Africana, por ejemplo, paldescen en comparación con la amplia igualdad que provee una ciudadanía europea que limita el poder que ostentan los gobiernos de los Estados miembros de la UE de privilegiar a sus propios ciudadanos frente a los de otros Estados miembros. La ciudadanía de la UE constituye, en cierto modo, una forma de ciudadanía federal (Maas, 2013a), con un alcance y una escala inexistentes en ningún otro continente. Este carácter distintivo refleja

el “experimento único” (Kostakopoulou, en prensa) de una comunidad política supranacional a escala continental, ausente en cualquier otra parte del mundo. Todas las comunidades políticas afrontan la tensión entre la promesa, implícita en el concepto de ciudadanía, de proporcionar igualdad, y la tendencia particularista a mantener la diversidad. Sobre este trasfondo, Europa constituye un caso interesante de ciudadanía común superadora de antiguas divisiones (Maas, 2013b).

2. LOS ORÍGENES DE LA IDEA

La idea de una ciudadanía europea común tiene muchos precursores, pero su principal impulso provino de la hostilidad hacia el nacionalismo provocado por la Segunda Guerra Mundial. Ya en 1943, por ejemplo, el Movimiento Federalista Europeo promovió en Italia la creación de una ciudadanía europea “continental”, en paralelo a una ciudadanía nacional, consistente en el establecimiento de relaciones políticas y legales directas con una federación europea. Los defensores de esta idea abogaban por la igualdad legal de los ciudadanos de todos los Estados europeos y reivindicaban la “opción de obtener la ciudadanía europea además de la ciudadanía nacional” (Maas, 2005: 2012). También el grupo holandés Acción Europea postuló una ciudadanía europea como complemento de la ciudadanía nacional, y el Congreso de la Haya de 1948 –que, presidido por Winston Churchill, reunió a unos 750 delegados de todo el espectro político, incluyendo al primer ministro británico, a tres antiguos primeros ministros franceses, a François Mitterrand, Konrad Adenauer, Harold Macmillan, Altiero Spinelli y su esposa Ursula Hirschmann, Walter Hallstein, Salvador de Madariaga, Raymond Aron y otros dirigentes políticos, profesores, empresarios, líderes religiosos y periodistas– definió como un ingrediente esencial de la UE la capacidad directa de los ciudadanos de denunciar ante los tribunales europeos cualquier violación de sus derechos plasmados en una Carta común.

En un discurso previo al Congreso, recogiendo el espíritu supranacionalista, Churchill afirmó: “Esperamos alcanzar de nuevo una Europa... en la cual los hombres se enorgullecen al decir: ‘Soy europeo’. Esperamos ver una Europa en la que los hombres de cada país valoren tanto ser europeos como pertenecer a su país de nacimiento. Y allí adonde vayan, den-

tro de este vasto territorio, tendrán verdaderamente la sensación de ‘aquí estoy en casa’”. Un año después, invocó “un sentido del patriotismo ampliado y una ciudadanía común (Maas, 2007: 12). El Congreso de La Haya también propuso un “pasaporte europeo que sustituya a los pasaportes nacionales y lleve el título ‘europeo’ para uso del propietario cuando viaje a otros continentes”. Estos argumentos colearon algunos años, mientras el Congreso de La Haya daba sus frutos en la fundación del Movimiento Europeo, el Colegio de Europa y las instituciones establecidas por el Tratado Europeo del Carbón y del Acero (Tratado de París) y el Tratado Europeo de la Comunidad Económica (Tratado de Roma).

3. LOS PRIMEROS PASOS (DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA) HACIA UNA CIUDADANÍA COMÚN

Cabría afirmar que los líderes políticos europeos percibían el mercado común y otras formas de integración económica simplemente como medidas provisionales hacia una genuina comunidad política europea, con una ciudadanía común: “Valoraron sin ambages la importancia de las transformaciones económicas que acababan de decidir, pero, en sus cabezas, estos cambios, a pesar de toda su grandeza, eran meramente accesorios respecto a una revolución política mayor, o, como poco, el primer paso hacia ese objetivo”¹.

El 9 de mayo de 1950 –décimo aniversario de la invasión alemana de Francia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo– el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, anunció los planes para la creación de una Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Los representantes de Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux negociaron rápidamente. Aun cuando los representantes británicos tomaron parte en las conversaciones, al final el Reino Unido se abstuvo de participar. Durante ese verano se discutieron las posibles disposiciones del tratado, y en diciembre quedó listo un borrador del documento final. Conforme a las negociaciones finales, el tratado que establecía la CECA se firmó en París el 18 de abril de 1951, y entró en vigor el 25 de julio de 1952.

¹ Paul-Henri Spaak, citado en Maas (2007: 9).

El Tratado de París estableció la libertad de circulación para los trabajadores de la industria del carbón y del acero, más tarde proclamada como el primer paso hacia una ciudadanía común. El comisionado italiano Lionello Levi Sandri afirmó después: "La libre circulación de los trabajadores es el primer aspecto de la ciudadanía europea. Todos los ciudadanos de los Estados miembros son iguales en todos y cada uno de nuestros Estados miembros" (Maas, 2007: 219). Pero a pesar de esta retórica, el desarrollo de la libre circulación de los trabajadores avanzó lentamente, provocando la constante irritación de, sobre todo, los dirigentes italianos, que habían insistido en la inclusión de este principio en el Tratado (Maas, 2005). El retraso en la introducción de la libre circulación provocó tal malestar, que se convirtió en la única cuestión política incluida en las propuestas de la CECA para revisar el Tratado de París de cara a las negociaciones que resultarían en el Tratado de Roma (suscrito el 25 de marzo de 1957 y en vigor desde el 1 de enero de 1958), que estableció la Comunidad Económica Europea.

Tras la experiencia de los retrasos causados por algunos Estados miembros encargados de diseñar y desarrollar las previsiones de libre circulación, los defensores de esta última y de la ciudadanía europea se aseguraron de que el Tratado de Roma fijara con precisión los plazos y otorgara poder a la Comisión Europea, una burocracia supranacional de nueva creación, para establecer el principio de no discriminación entre ciudadanos de los Estados miembros: "resueltos a fundar una unión aún más estrecha entre las gentes de Europa" y "decididos a afianzar el progreso económico y social de sus países a través de la acción común y la eliminación de las barreras que dividen a Europa", los seis Estados miembros fundadores (Francia, la República Federal de Alemania, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo) se comprometieron a suprimir los obstáculos a la libre circulación de las personas, los servicios, el capital y los bienes, así como también a prohibir "cualquier tipo de discriminación basada en la nacionalidad".

Durante el siguiente cuarto de siglo se desarrollaron gradualmente estos principios de ciudadanía, promovidos no solo por la Comisión Europea (CE) y el Parlamento Europeo (PE), sino también por el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), radicado en Luxemburgo. Sobre la base de los tratados y los principios de supremacía de

la legislación europea y de efecto directo (conforme al cual no solo los Estados, sino también los ciudadanos particulares pueden invocar la legislación europea), el Tribunal contribuyó a transformar la Comunidad Económica Europea en un área de libertad y movilidad para los trabajadores europeos y sus familias, los profesionales, los proveedores de servicios y, en definitiva, todos los ciudadanos (Maas, 2007). Como señaló en 1979 el vizconde Étienne Davignon, entonces comisionado europeo y posteriormente vicepresidente de la Comisión, "el estatus del 'ciudadano de la Comunidad' se reconoció oficialmente desde el momento en que los tratados concedían derechos individuales y la oportunidad de reivindicarlos mediante el recurso a un tribunal nacional o comunitario" (Maas, 2007: 4).

4. LOS OBSTÁCULOS EN EL CAMINO Y LAS RESISTENCIAS DE ALGUNOS CAMINANTES

La mutación de los derechos de libre circulación desde una definición y promoción basadas en argumentos económicos hasta su consideración como núcleo de la nueva ciudadanía europea fue gradual. Los derechos de libre circulación de los trabajadores se justificaron, en primer lugar, en virtud de la necesidad de facilitar los desplazamientos por razones laborales, y, después, como una medida de perfeccionamiento del mercado único. Pero tales derechos siguieron ampliándose incluso después de conseguir las condiciones necesarias para el libre desplazamiento de trabajadores en respaldo del mercado único. Esta ampliación de los derechos individuales fue de la mano de la difusión de la idea de ciudadanía europea, cuya culminación precisó dos décadas, desde las discusiones en los años sesenta y primeros setenta hasta el Tratado de Maastricht.

A pesar del considerable respaldo que suscitaba el establecimiento de la ciudadanía europea ya en los años setenta, la primera ampliación de la Comunidad (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973) entorpeció el proceso, llevando a un punto muerto en el Consejo. Sin embargo, las dos siguientes ampliaciones (Grecia en 1981, y España y Portugal en 1986) reactivaron aquel proyecto. La adopción del principio de ciudadanía europea no obedeció a la presión de la Comisión, sino más bien a las negociaciones entre

los Estados miembros –incluyendo los tres nuevos miembros meridionales– y entre los Estados miembros y el PE. Con el Acta Única Europea (AUE) de 1987, el Parlamento adquirió poder de codificación; este hecho contribuye a explicar por qué antes del AUE los Estados miembros ignoraron las propuestas del PE a favor de la ciudadanía, mientras que sí las tuvieron en cuenta en las discusiones que precedieron al Tratado de Maastricht.

El PE formuló diversas recomendaciones sobre la ciudadanía en el Borrador para el Establecimiento de la Unión Europea, redactado en gran medida por Altiero Spinelli. Según este documento, los “ciudadanos de los Estados miembros serán *ipso facto* ciudadanos de la Unión. La ciudadanía de la Unión dependerá de la ciudadanía de un Estado miembro; no se podrá adquirir ni renunciar a ella independientemente. Los ciudadanos de la Unión deben participar en la vida política de la Unión en las formas establecidas por el Tratado, disfrutar de los derechos que les reconoce el sistema legal de la Unión y respetar sus leyes”. Aun cuando solo Bélgica e Italia solicitaron la ratificación del Borrador, otros dirigentes europeos mostraron interés en la ciudadanía europea. El Consejo Europeo de Fontainebleau, celebrado en junio de 1984, estableció dos comités *ad hoc*, situando la Unión Europea (Comité de Asuntos Institucionales”) y la ciudadanía (Comité de la Europa de los Pueblos) en la agenda. Las conclusiones de la presidencia del Consejo de Fontainebleau especificaron que la Comunidad debería “responder a las expectativas del pueblo de Europa adoptando medidas para reforzar y promover su identidad y su imagen, tanto entre sus ciudadanos como en el resto del mundo”; unas palabras llamativas porque se referían a un único pueblo de Europa (en lugar de a muchos) y a los ciudadanos de la Comunidad (en lugar de a los ciudadanos de los Estados miembros).

En enero de 1985 se emitieron los primeros pasaportes con formato europeo, mientras tomaba posesión una nueva CE dirigida por el antiguo ministro de Finanzas Jacques Delors, un político dinámico que inmediatamente lanzó un ambicioso proyecto para revitalizar la integración. Un par de meses después, en marzo, el comité de Asuntos Institucionales apeló a la necesidad de un mercado interno homogéneo, sustituyendo la unanimidad por la mayoría calificada en la adopción de decisiones por parte del Consejo y otorgando mayores poderes a la CE y

al PE. No todos los Estados miembros respaldaron estos objetivos. El Reino Unido, Dinamarca y Grecia rechazaron la recomendación central del informe, concretamente que los Estados miembros negociaran un tratado de la UE basado en el Borrador. Los tratados de adhesión de España y Portugal, que entraron en vigor el 1 de enero de 1986, se firmaron en junio, dos días antes de que la Comisión publicara el *Libro Blanco sobre el Mercado Interior*. Este dedicaba una sección a la libre circulación, bajo el título “Una nueva iniciativa en favor de los ciudadanos de la Comunidad”, y consideraba “crucial la supresión de los obstáculos a la libre circulación todavía existentes en la Comunidad para los trabajadores autónomos y los empleados”. Citando los hallazgos preliminares del informe del Comité de la Europa de los Pueblos, proclamaba, además, que “las medidas para asegurar la libre circulación de los individuos no han de quedar restringidas a la población activa”. El propósito del *Libro Blanco* de asegurar la libre circulación para todos los individuos, independientemente de la posición que ocuparan en la economía, acabaría convirtiéndose en el núcleo de la ciudadanía europea.

Precisamente el mismo día en que se publicó el *Libro Blanco*, representantes de Alemania, Francia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo firmaban un acuerdo para eliminar los controles fronterizos; la ceremonia tuvo lugar en la localidad luxemburguesa de Schengen, en un barco sobre el río en el que confluyen las fronteras de Luxemburgo, Francia y Alemania. De este modo, cinco de los seis Estados miembros fundadores ofrecían un rotundo respaldo a los planes de supresión de los controles fronterizos, no sin la resistencia de los tres Estados miembros más recientes (Dinamarca, Reino Unido y Grecia). Italia no fue invitada a participar en Schengen debido a su inadecuado control policial de la línea costera, mientras que Irlanda prefirió permanecer en la Zona Libre de Pasaporte (*Common Travel Area*) que compartía con el Reino Unido. El ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo tildó el Acuerdo de Schengen como “un gran paso en el camino hacia la unidad europea”, que beneficiaba directamente a los ciudadanos de los Estados signatarios, “acercándoles un paso más a lo que en ocasiones se designa como la ‘ciudadanía europea’” (Maas, 2007: 37).

Seis días después, el Comité de la Europa de los Pueblos concluyó su informe. En él recomendaba avanzar específicamente en los siguientes

ámbitos: (1) el derecho de sufragio en elecciones municipales, (2) la movilidad de los estudiantes, (3) una política común para nacionales de terceros países, y (4) el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales. Asimismo, poniendo de relieve el valor de los símbolos, el Comité propuso una bandera europea y la adopción de la Oda a la Alegría de la Novena Sinfonía de Beethoven como himno europeo. También propugnó el derecho general de residencia para todos los ciudadanos de la Comunidad, la creación del defensor (*ombudsman*) europeo, la asistencia consular fuera de la Comunidad y el reconocimiento del derecho de voto en las elecciones europeas; más adelante, estas propuestas se incorporarían casi literalmente al Tratado de Maastricht.

Todas estas propuestas obtuvieron el firme respaldo de los líderes políticos nacionales, reunidos a finales de junio en el Consejo Europeo de Milán. Dada su oposición, no estaba claro si el Reino Unido, Dinamarca y Grecia participarían en una conferencia intergubernamental que habría de redactar un nuevo tratado. El bloqueo de Milán se superó por la decisión sin precedentes de votar: la propuesta de convocatoria de una conferencia se adoptó por siete votos a tres, y la presidencia entrante de Luxemburgo propuso revisar el Tratado vigente sobre la base de los informes de los comités de Asuntos Institucionales y de la Europa de los Pueblos, así como de las propuestas de la Comisión sobre la libre circulación de personas.

Las decisiones finales sobre los textos que constituirían el AUE se dejaron para las reuniones de Luxemburgo, celebradas en diciembre de 1985, en las que el mercado interior constituyó la cuestión central. El PE solicitó plazos determinados para la implantación de la libre circulación: los Tratados de París y Roma habían priorizado la libre circulación de bienes sobre la de las personas; ahora, el Parlamento insistía en conceder la misma importancia a los bienes y a las personas (con un plazo de dos años para su ejecución), por encima de los servicios (cinco años) y de los capitales (diez años). Mientras tanto, la CE propuso la fecha del 31 de diciembre de 1992 como plazo único para el establecimiento de un área sin fronteras, dentro de la cual las personas, los bienes, los servicios y el capital circularían libremente. También defendió que las cuestiones sobre la libre circulación se decidieran por un voto mayoritario cualificado, no por unanimidad, y que las decisiones de la Comisión prevalecieran en el

proceso de implantación, siempre que el Consejo no adoptara por unanimidad las suyas.

No obstante estos esfuerzos, los Estados miembros deseaban mantener sus poderes de veto sobre la libre circulación, y tampoco consiguieron concertar las propuestas de Dinamarca a favor de los derechos de sufragio de los ciudadanos de la Comunidad Europea. En la fase final de las negociaciones, pese a la influencia ejercida por el PE, no salieron adelante las propuestas sobre la ciudadanía incluidas en el Borrador ni la propuesta de incorporar al nuevo tratado un artículo sobre los derechos fundamentales. Los Estados miembros solo consiguieron acordar la mención, en el preámbulo, de la promoción de la democracia, los derechos humanos y la Carta Social Europea, excluyendo así los derechos de ciudadanía de la competencia del TJUE. En definitiva, el AUE plasmó legalmente el grueso del *Libro Blanco* de 1985, aun cuando en algunos Estados miembros, las políticas de ciudadanía europea habían evolucionado considerablemente.

Pese a la precedencia que el AUE concedió al mercado interior (sobre la ciudadanía), la CE emprendió una serie de iniciativas para facilitar la movilidad e incorporar una dimensión social a la integración europea, entre ellas las tendentes al reconocimiento mutuo de las cualificaciones académicas y profesionales, y a la eliminación de las prácticas discriminatorias, con el fin de mejorar la libre circulación. También propugnó el mantenimiento de la cohesión social a través de programas antipobreza y la reforma de los fondos estructurales, destinados a reducir las disparidades socioeconómicas entre los Estados miembros. El empleo y los programas de formación continua, la mejora de las condiciones de vida y laborales a través de medidas de seguridad y salud laboral, los contratos estandarizados y los derechos de los trabajadores con contratos temporales y a tiempo parcial constituyeron asimismo prioridades de la Comisión en esta fase. Margaret Thatcher, la primera ministra del Reino Unido, afirmó que estas propuestas introducirían “el socialismo por la puerta de atrás”. A pesar de su oposición, los otros Estados miembros doblaron los fondos estructurales hasta alcanzar una cuarta parte del presupuesto comunitario. Los convirtieron de este modo en un mecanismo de redistribución de recursos cada vez más importante, confiriéndoles un sentido de apuesta común y reforzando la idea del compromiso en el avance de derechos comunes.

Esta idea de un proyecto europeo compartido también impregnó las iniciativas sobre la movilidad estudiantil. En 1987, el Consejo aprobó el Esquema de Acción de la Comunidad Europea para la Movilidad de los Estudiantes Universitarios, más conocido por su acrónimo ERASMUS, que fomentaba los intercambios de jóvenes estudiantes financiando su movilidad dentro de Europa. ERASMUS y un programa paralelo denominado LINGUA (formación ampliada en lengua extranjera en escuelas de educación primaria y secundaria) se convertirían en instrumentos clave de promoción de un sentido de identidad europea, contribuyendo así a promover y afianzar el desplazamiento del propósito fundamental de la política europea desde los derechos mercantiles a los derechos individuales y la ciudadanía común (Maas, 2007: apartado 5.4).

5. LA APUESTA ESPAÑOLA POR LA CIUDADANÍA EUROPEA

Los procesos de adhesión de Grecia (1981), España y Portugal (1986) contemplaron una serie de estipulaciones particulares, en virtud de las cuales la libre circulación de los trabajadores solo se introduciría progresivamente (estipulaciones análogas a las que incluyeron los acuerdos de ampliación posteriores, desde 2004 a 2007, en relación a los trabajadores). La lógica de esta introducción gradual residía en el temor de los Estados miembros “veteranos” a la inmigración masiva desde los nuevos Estados miembros, una preocupación que persistió incluso una vez concluido el periodo de transición. Curiosamente, más gente (incluyendo a quienes abandonaron Grecia, España y Portugal para trabajar en los países del norte, pero más tarde decidieron jubilarse en su país de origen) acabó desplazándose de los viejos a los nuevos Estados miembros que al revés. La injusticia percibida en la introducción de estas disposiciones contribuye a explicar el apoyo que los Estados meridionales prestaron a la ciudadanía europea. Ciertamente, los Estados miembros “veteranos” modificaron ostensiblemente sus posiciones respecto a la ciudadanía europea entre las negociaciones del AUE y las de Maastricht, pero el ingreso de los nuevos Estados miembros, sin derecho a voto en el AUE, influyó decisivamente en las negociaciones de Maastricht, en las que España y, en menor medida, Portugal desempeñaron un papel clave promoviendo la

noción de la ciudadanía europea (Maas, 2007: apartado 2.3).

El fin del comunismo y la proyectada reunificación de Alemania avivaron los esfuerzos de avanzar en la integración europea, que acabaría plasmándose en el Tratado de Maastricht. Las propuestas favorables a ampliar el foco de las discusiones más allá de los asuntos económicos, dando entrada en ellas al componente político, obtuvieron rápidamente el apoyo de la Comisión Delors y de diversos Estados miembros. Los defensores de añadir elementos políticos a la integración europea invocaron la noción de ciudadanía, objeto de múltiples debates en el pasado, pero nunca recogida en la ley comunitaria. El canciller alemán Helmut Kohl y el presidente francés François Mitterrand abogaron resueltamente por la integración y el desarrollo de la idea de una ciudadanía comunitaria. Junto con otros dirigentes europeos, insistieron en que la ciudadanía europea debía implicar el respeto a los derechos humanos, a los derechos sociales y políticos, y a la circulación libre de todo obstáculo.

Ante una postura tan manifiestamente favorable al establecimiento de la ciudadanía europea por parte de Francia y Alemania, otros Estados miembros no podían permanecer callados. En el Consejo Europeo de 28 de abril de 1990, los jefes de Estado y presidentes de gobierno encargaron a sus ministros de Asuntos Exteriores que decidieran sobre la necesidad de una segunda conferencia, en paralelo a la de la Unión Monetaria Europea. Los británicos se oponían a una reunión semejante, mientras que otros gobiernos la apoyaban sin reservas. Por ejemplo, en una carta de 4 de mayo de 1990, el presidente del gobierno español, Felipe González, apremió al resto de gobiernos a abordar la cuestión de la ciudadanía europea, argumentando que esta debería basarse en el marco legal de Schengen y la libre circulación de las personas. Por su parte, el PE solicitó una serie de conferencias preparatorias interinstitucionales para coordinar el texto del nuevo tratado, con participación de los representantes del Parlamento, de la Comisión, del Consejo y de los Estados miembros. Se celebraron tres conferencias con los ministros de Asuntos Exteriores para debatir sobre la unión política, y una con los ministros de Hacienda para deliberar sobre la unión monetaria. En la primera, la delegación española destacó que la unión política exigía un “contenido real” y podría basarse en “tres pilares: un espacio econó-

mico integrado, una política exterior y de seguridad común, y una ciudadanía común". La idea de los tres pilares se adoptó más adelante en el Tratado, aunque el tercer pilar de la ciudadanía se amplió, incluyendo en él los asuntos relacionados con la justicia y el orden interior.

Cuando los jefes de Estado y los presidentes de gobierno regresaron a Dublín en junio, acordaron convocar una conferencia sobre la unión política, análoga a la convocada sobre la unión económica y monetaria. El PE respondió rápidamente y mandó un segundo informe con el que pretendía marcar la agenda. Su definición de la Unión Europea incluía la ciudadanía común y también un marco conjunto para la protección de los derechos fundamentales. Asimismo, el PE defendía la codificación de los derechos humanos fundamentales en el Tratado y el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones municipales y europeas en el Estado miembro de residencia.

A finales de septiembre de 1990, España trató de hacer una aportación propia a la definición de la ciudadanía europea en un memorándum titulado "Hacia una Ciudadanía Europea". En él argumentaba que la idea de la UE implicaba la creación de un espacio integrado dentro del cual los ciudadanos de todos los Estados miembros desempeñaran un papel central y fundamental. España preconizó, por tanto, "un salto cualitativo que posibilitara la transformación de un área de carácter esencialmente económico en un área integrada, puesta al servicio directo del ciudadano" (Maas, 2007: 48).

6. MAASTRICHT Y SU RATIFICACIÓN

El Consejo Europeo de Maastricht se celebró el 9 y el 10 de diciembre de 1991, y el texto final no quedó listo hasta las primeras horas del 11 de diciembre. En las negociaciones, "Francia y Alemania centraron la atención en la política exterior y la seguridad, España en la ciudadanía y la cohesión, Italia y Bélgica en los poderes del Parlamento y el voto mayoritario, y Dinamarca en el medio ambiente" (Maas, 2007: 49). Cuatro grupos de derechos cobraron relieve en el acuerdo final: la libre circulación, la protección diplomática en el extranjero, la petición al PE y el amparo de un nuevo *ombudsman* europeo.

Conforme a su habitual papel de "motores de integración", el apoyo de las delegaciones francesa y alemana resultó crucial para la aprobación de las disposiciones sobre la ciudadanía europea. El derecho de los ciudadanos europeos a votar en elecciones municipales y europeas en su país de residencia, en lugar de en su país de origen, planteaba problemas constitucionales a Francia y devino una cuestión importante en el debate de ratificación del Tratado, pero Mitterrand albergaba buenas razones para defenderlo: además de su compromiso con la idea europea, desde hacía tiempo se mostraba partidario de la extensión del sufragio. Aunque era consciente de que los nuevos derechos de ciudadanía exigirían la enmienda de la Constitución Francesa, no ignoraba que forzarían a la oposición a elegir entre relajar la soberanía de Francia u ofrecer una imagen de antieuropeísmo: dividir a los opositores políticos constituía un poderoso incentivo para defender la ciudadanía europea, sobre todo si, al mismo tiempo, también se avanzaba en lo que Mitterrand denominaba su gran proyecto de "transformar toda Europa en un espacio" (Maas, 2007: 50). Como muestra el ejemplo francés, la ciudadanía europea representaba no solo un proceso de construcción institucional y de integración supranacional, sino también el resultado de la política nacional de los Estados miembros, las tensiones intergubernamentales y las negociaciones entre ellos.

De los cuatro grupos de derechos de ciudadanía comprendidos en el Tratado de Maastricht, los de sufragio (el derecho a votar y ser candidato en el país de residencia) suscitaba la mayor controversia. A él se oponían amplias mayorías de ciudadanos en Dinamarca, Francia, Grecia, Luxemburgo y el Reino Unido. También en Alemania, Bélgica y Portugal provocaban rechazo, aunque menos extendido. Solo Irlanda, Holanda, España e Italia contaban con mayorías de apoyo al reconocimiento de estos derechos electorales.

Esas resistencias a la concesión de derechos políticos de ciudadanía contribuyen a explicar las dificultades que afrontaron algunos Estados miembros en el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht. Quienes critican a los líderes políticos por no haber impulsado una noción más fuerte de ciudadanía europea deberían recordar esta oposición social y las reservas que provocaba en las opiniones públicas nacionales. Un buen ejemplo de ello lo ofrece el caso de Dinamarca, el primer Estado miembro que acometió la ratifi-

cación. A pesar del respaldo de la mayor parte de sus partidos políticos, el fracaso inicial supuso un duro golpe. En efecto, en el referéndum de junio de 1992, los votantes daneses rechazaron el Tratado por 50,7 frente a 49,3 por ciento. Cuando los otros once Estados miembros decidieron seguir adelante con el proceso de ratificación, dejando abierta la posibilidad de la participación del país nórdico, el gobierno y los partidos de oposición daneses acordaron un borrador de “compromiso nacional” en el que solicitaban a los otros Estados miembros disposiciones específicas en cuatro áreas: la política de defensa, la moneda común, los asuntos judiciales y policiales, y la ciudadanía. En cuanto a este último aspecto, Dinamarca reclamó “la no sujeción a obligaciones relacionadas con la ciudadanía de la Unión”, aunque se comprometía a permitir que los ciudadanos de la Unión votaran y se presentaran como candidatos en las elecciones europeas y municipales. Tras frenéticas negociaciones diplomáticas, el Consejo Europeo reunido en Edimburgo en diciembre de 1992 concedió a Dinamarca la opción de integrarse en la Unión Económica y Monetaria, sin participar en la defensa pública, y permitiendo que prevaleciera la aproximación intergubernamental en cuestiones de justicia y policía. El Consejo también aclaró que las provisiones de ciudadanía de Maastricht “darían a los nacionales de los Estados miembros derechos añadidos y protección”, y que “en ningún caso sustituirían a la ciudadanía nacional”; asimismo, puntualizó que “la cuestión sobre si un individuo posee la nacionalidad de un Estado miembro se resolvería solo en referencia a la ley nacional del Estado miembro afectado” (Maas, 2007: 53). Sabiéndose ya libres de las exigencias de defensa común, justicia y policía, moneda y ciudadanía europea, los votantes daneses aprobaron en un segundo referéndum, por mayoría del 56,7 por ciento del electorado, el Tratado de Maastricht. La ratificación también se realizó en los otros Estados miembros, no sin algunas tensiones derivadas de la cuestión de la ciudadanía, como ocurrió en Francia.

Desde una posición normativa, basada en la teoría legal y política, puede resultar tentador reprochar a los promotores de la ciudadanía europea que no la dotaran de mayor contenido, pero semejante crítica obvia la realidad política en el marco de la cual operaban. Aun cuando Maastricht acabó aprobándose con relativa facilidad en la mayor parte de los Estados miembros, no cabe olvidar que la introducción de algunos

aspectos de la ciudadanía europea generó inicialmente sentimientos muy negativos.

España desempeñó un papel fundamental en el afianzamiento de la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht. Su defensa suponía la aceptación de la reforma de la Constitución de 1978, conforme a la cual solo los ciudadanos españoles podían presentarse a las elecciones municipales. El Congreso de los Diputados y el Senado aprobaron por unanimidad la reforma constitucional (conforme a la opinión extendida de que la ciudadanía europea constituía una “propuesta” española) y, aunque algunos partidos se inclinaban por convocar un referéndum sobre el Tratado, todos le otorgaron respaldo parlamentario.

7. CIUDADANÍA EUROPEA Y DERECHOS SOCIALES

La apuesta por la ciudadanía europea también reactivó el debate sobre los derechos sociales europeos y la posibilidad de una provisión de bienestar supranacional. No era esta una discusión novedosa: ya en los años cincuenta se había puesto de manifiesto la intención de añadir derechos sociales “compactos” a los derechos “tenues” de libre circulación. Las negociaciones del Tratado de Roma sobre la política social resultaron claramente más difíciles que las relativas a la libre circulación. Sin embargo, la nueva Comunidad adoptó en 1958 provisiones detalladas sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes, a las que, cinco años después, siguieron nuevas medidas sobre la seguridad social de los trabajadores “fronterizos” (residentes en un Estado miembro y empleados en otro), temporales y no residentes, así como sobre las prestaciones sanitarias y de maternidad, y los subsidios familiares para los miembros de las familias residentes en un Estado miembro diferente de aquel en el que el trabajador estuviera empleado. Estas regulaciones, que pretendían fomentar la movilidad dentro de la Comunidad, también influyeron en los acuerdos bilaterales entre los Estados miembros y los países en los que, por entonces, se reclutaba a trabajadores, como España, Portugal, Grecia y Turquía. Aunque las provisiones iniciales solo cubrían algunos derechos laborales, el número y el alcance de las decisiones de política social continuó extendiéndose hasta tal punto que el anti-

guo presidente de la Comisión, Walter Hallstein, llegó a describir el crecimiento de la política social europea como una irresistible corriente: “el mar de fondo europeo infiltra lenta pero irresistiblemente los bancos de arena nacionales” (Maas, 2007: 65).

No obstante, la expansión de los derechos sociales europeos fue esporádica y controvertida. En los años sesenta, la Comisión intentó promover los derechos sociales europeos, con el fin de que los ciudadanos de los Estados miembros “sintieran de verdad que eran ciudadanos de una comunidad” y “fueran conscientes de que su bienestar común era atribuible a la Comunidad”. Pero la tensión entre este objetivo y los deseos de los Estados miembros de retener las competencias en esta materia estalló en una reunión del Consejo celebrada en 1964: los ministros responsables de los asuntos sociales convinieron unánimemente que la seguridad social correspondía a los gobiernos nacionales y que las instituciones comunitarias carecían, por tanto, de competencias. Se rompieron las conversaciones en esta materia y durante dos años los ministros del ramo dejaron de reunirse en el Consejo. Cuando finalmente lo hicieron, acordaron que las normas comunitarias sobre política social solo se aprobarían bajo la condición de que contaran con el apoyo unánime de los Estados miembros. Esto significaba más que una derrota de la Comisión; también suponía el final de los esfuerzos comunitarios orientados a aumentar las prestaciones para los trabajadores, un propósito que perdió preeminencia ante el de controlar los costes de la seguridad social.

Tras estas decisiones adoptadas en los años sesenta y durante mucho tiempo, el énfasis ya no residió en los ciudadanos, sino en el mercado, toda vez que los derechos sociales europeos se justificaron en virtud de la necesidad de facilitar la movilidad laboral: la coordinación de los sistemas de seguridad social, el reconocimiento mutuo de cualificaciones, el papel europeo de la política familiar, la garantía de igual acceso a las prestaciones sociales e incluso los esfuerzos para combatir la pobreza intentaban reducir o eliminar las barreras a la libre circulación. Esta dinámica pone en cuestión el propio concepto de la “Europa social” y la relación entre la integración europea y las políticas económicas orientadas al mercado (Preece, 2009).

Lo cierto es que, en este sentido, el contenido de la ciudadanía europea es escaso compa-

rado con el de la ciudadanía nacional (Maas, 2009). La provisión de bienestar social crea una relación directa entre los individuos y sus respectivos Estados, en lugar de entre aquellos y la UE, con la cual mantienen poco o ningún contacto directo en cuestiones sociales (Schall, 2012). Se podría decir que para reforzar la identidad europea sería menester que la UE adquiriera para sus ciudadanos una presencia dotada de sentido (Cram, 2012), un objetivo político que ha permanecido prácticamente inalterado desde que, en la postguerra, se emprendieran los primeros esfuerzos para hacer realidad la idea de los ciudadanos europeos.

Lejos de llegar a un acuerdo constitucional definitivo, la inserción de la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht desató una corriente de debates y decisiones en el proceso todavía en curso de crear ciudadanos europeos. Desde entonces, la UE también se ha ampliado, de 12 a 28 Estados miembros: Austria, Suecia y Finlandia, en 1995; Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia, en 2004; Bulgaria y Rumanía, en 2007, y Croacia en 2013. Estas ampliaciones han traído consigo grandes movimientos de trabajadores desde los Estados de Europa central y oriental hacia los Estados occidentales (Johns, 2013). Con las diversas reformas de los tratados se han ido consolidando los derechos europeos, de tal modo que el PE ha descrito la ciudadanía europea como “una institución dinámica, una llave en el proceso de integración europea” de la que “se espera gradualmente que complemente y extienda los derechos” de la ciudadanía nacional (Maas, 2007: 62).

Entretanto, desde Luxemburgo el TJUE también ha hecho patente una notable actividad, lo cual ha llevado a algunos expertos en leyes a mantener que el Tribunal está creando una ciudadanía europea real (Kochenov, 2011). Dos sentencias ilustran la creciente importancia de la ciudadanía europea en la promoción de los derechos sociales, en particular para los migrantes de la Unión. La primera tuvo como sujeto protagonista a María Martínez Sala, una ciudadana española que había vivido en Alemania desde 1968, y en 1993 solicitó una ayuda para la crianza de un hijo. Su solicitud fue rechazada por no hallarse en posesión de la ciudadanía alemana, ni de un título o permiso de residencia. Cuando Martínez Sala recurrió la decisión administrativa, el tribunal alemán requirió una opinión preliminar del

TJUE, que respondió que la recurrente tenía derecho a la ayuda porque los ciudadanos nacionales de cualquier Estado miembro no pueden sufrir discriminación en razón de su nacionalidad.

El segundo caso afectó a Rudy Grzelczyk, un ciudadano francés desplazado a Bélgica para cursar estudios universitarios, que solicitó la misma prestación económica a la que tenían acceso los estudiantes belgas. La prestación se concedió inicialmente, pero después se retiró porque Grzelczyk no era trabajador, sino estudiante. El tribunal belga solicitó al TJUE una opinión preliminar, planteándole si, a la luz de la sentencia dictada en el caso Martínez Sala, los principios de la ciudadanía europea y la no discriminación permitían al gobierno belga rechazar la asistencia a los ciudadanos de la UE. El caso dio lugar a una larga lista de intervenciones. Los servicios sociales belgas argumentaron que los ciudadanos europeos no tenían derecho a reclamar prestaciones sociales porque la legislación existente requería que todos los ciudadanos poseyeran suficiente protección de la seguridad social de sus países. También Dinamarca mantenía que la ciudadanía europea no podía otorgar a los ciudadanos derechos sociales nuevos o más amplios. Bélgica añadió que su beca para estudiantes constituía un instrumento de política social, no vinculado a la formación profesional, y por tanto al margen de la competencia europea. Por su parte, Francia alegó que la extensión del principio de igual trato a los ciudadanos de la UE (en lugar de solo a los trabajadores) establecería una igualdad total entre todos los ciudadanos europeos, difícil de conciliar con los derechos de ciudadanía nacionales. Portugal objetó, en cambio, que, habida cuenta de los avances en la ciudadanía europea, los europeos ya no eran simplemente actores económicos en una comunidad económica, por lo cual la distinción entre trabajadores y otros ciudadanos carecía de validez. Y el Reino Unido espetó que, aun cuando Grzelczyk fuera discriminado en razón de su nacionalidad, la legislación europea permitía semejante discriminación en cuestiones de derechos sociales. El Tribunal mantuvo la prohibición de discriminación basada únicamente en criterios de nacionalidad y resolvió que las reglas concernientes a la seguridad social de los Estados miembros no podían sino aplicarse conjuntamente con las provisiones de la ciudadanía europea: "La ciudadanía de la Unión está destinada a ser el estatus fundamental de los nacionales de los Estados miembros, confiriéndoles igualdad legal en los ámbitos cubiertos

por la ley comunitaria, independientemente de su nacionalidad" (Maas, 2007: 64-65).

8. REFLEXIÓN FINAL

Valorar cabalmente el éxito de la ciudadanía europea exige tomar como referencias normativas el europeísmo o la idea europea (McCormick, 2010: 78-81). Pero si la comparación se eleva de tal manera que la ciudadanía europea se contrasta con el estándar de la ciudadanía nacional, saltan a la vista los defectos de la primera (Maas, 2011). Por ejemplo, mientras algunos migrantes "indeseables" se benefician de los derechos de libre circulación de que disfrutaban los ciudadanos de la UE (Aradau, Huysmans y Squire, 2010), la libre circulación de grupos como los de los gitanos Roma se resiente porque los Estados prefieren admitir solo a ciudadanos con ciertas características "gratas", mientras mantienen o establecen barreras para otros. Esta discriminación de algunos ciudadanos europeos supone un fracaso de la UE y sus Estados miembros en la consecución de un trato igual para todos los ciudadanos (Johns, 2013). Asimismo, los nacionales de terceros países (individuos no ciudadanos de alguno de los Estados miembros, aunque hayan residido durante muchos años en ellos o incluso hayan nacido en Europa) permanecen, en gran medida, excluidos de los beneficios de la ciudadanía europea: los inmigrantes migran a comunidades nacionales y se hacen europeos solo en virtud de su incorporación a los Estados nacionales, lo que significa que el potencial de transformación inherente a la idea de ciudadanía europea permanece todavía incompleto (Maas, 2008).

Pero quizá esto sea esperar mucho demasiado pronto. El gran éxito de la integración europea radica en que, setenta años tras los horrores de la Segunda Guerra Mundial, el conflicto armado entre los Estados miembros de la UE resulta inconcebible. Siempre habrá dificultades y nuevos problemas, como los causados por la puesta en marcha del proyecto político de una moneda común, el euro, que ha avanzado más rápidamente que la realidad política, y por los elevados niveles de desempleo actual. Sin embargo, parece probable que estos problemas europeos encuentren soluciones europeas.

Una valoración de conjunto del camino recorrido por la ciudadanía europea no puede más que poner de relieve que el propósito del Tratado de París de 1951 de crear “una solidaridad real” entre los europeos a través de “la fusión de sus intereses esenciales” y el reconocimiento de su “destino común” se ha logrado con la creación de una nueva comunidad política superpuesta a las comunidades nacionales, las únicas que antes de esa fecha existían.

BIBLIOGRAFÍA

ARADAU, C.; HUYSMANS, J., y V. SQUIRE (2010), “Acts of European Citizenship: A Political Sociology of Mobility”, *Journal of Common Market Studies*, 48(4): 945–965.

CRAM, L. (2012), “Does the EU Need a Navel? Implicit and Explicit Identification with the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, 50(1): 71–86.

JOHNS, M. (2013), “Under-Appreciated, Under-Employed and Potentially Unwelcome: The Long-Term Future of Polish Migrants in Ireland and Britain”, en: MAAS, W. (Ed.), *Democratic Citizenship and the Free Movement of People*, Leiden, Martinus Nijhoff.

KOCHENOV, D. (2011), “A Real European Citizenship; A New Jurisdiction Test; A Novel Chapter in the Development of the Union in Europe”, *Columbia Journal of European Law*, 18(1): 56–109.

KOSTAKOPOULOU, D., *The Reconceptualisation of European Union Citizenship*, Leiden, Martinus Nijhoff, (en prensa).

MAAS, W. (2005), “The Genesis of European Rights”, *Journal of Common Market Studies*, 43(5), 1009–1025.

— (2007), *Creating European Citizens*, Lanham, Rowman & Littlefield.

— (2008), “Migrants, States, and EU Citizenship’s Unfulfilled Promise”, *Citizenship Studies*, 12(6): 583–595.

— (2009), “Unrespected, Unequal, Hollow?: Contingent Citizenship and Reversible Rights

in the European Union”, *Columbia Journal of European Law*, 15(2): 265–280.

— (2011), “Citizenship”, *The Encyclopedia of Political Science*, Washington DC, CQ Press: 226–230.

— (2013a), “Varieties of Multilevel Citizenship”, en: MAAS, W. (Ed.), *Multilevel Citizenship*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

— (2013b), “Free Movement and Discrimination: Evidence from Europe, the United States, and Canada”, *European Journal of Migration and Law*, 15(1): 91–110.

MCCORMICK, J. (2010), “Europeanism”, Oxford, Oxford University Press.

OLSEN, E. D. H. (2012), *Transnational Citizenship in the European Union: Past, Present, and Future*, Londres, Continuum.

PREECE, D. V. (2009), *Dismantling Social Europe: The Political Economy of Social Policy in the European Union*, Boulder (CO), First Forum Press.

SCHALL, C. E. (2012), “Is the Problem of European Citizenship a Problem of Social Citizenship? Social Policy, Federalism, and Democracy in the EU and United States”, *Sociological Inquiry*, 82(1): 123–144.