

La cuestión de la ciudadanía en el marco de las uniones políticas supraestatales: el caso europeo*

Jordi Borja

Introducción

La Unión Europea (UE) es un proceso irreversible. Los costes de una marcha atrás son tan altos que ningún gobierno los asumiría. El desencanto y la desconfianza de los pueblos respecto a la UE no serían mayores que el temor a lo desconocido en caso que se quisiera retroceder cincuenta años en el proceso de construcción europea.

Sin embargo, la UE está en crisis. El Tratado de la Unión (1994) generó más reticencias que entusiasmos. Los países que optaron por el referéndum, y el consiguiente debate público, pudieron comprobarlo. La revisión del Tratado (Amsterdam 1997, Niza 2000) provocó una nueva frustración: las reformas institucionales, la democratización del funcionamiento de la UE, la apertura participativa hacia la ciudadanía, no se produjeron. Y pese a que se hayan aprobado o puesto de nuevo sobre la mesa cuestiones importantes como la Carta de derechos fundamentales o la Carta Social o el empleo, no se ha generado un ambiente de confianza, puesto que no se perciben indicios de políticas públicas concertadas que hagan operacionales las declaraciones de buenas intenciones

Históricamente es cierto que Europa ha salido de sus crisis mediante saltos adelante, pero también lo es que no siempre las ha superado. Ha habido, en definitiva, períodos trágicos de enfrentamiento y períodos perdidos de estancamiento. Un salto adelante impone saber hacia dónde se quiere ir, de modo que se puedan acumular fuerzas para dar el impulso suficiente.

La crisis de la Comisión y la elección de un nuevo Parlamento Europeo (PE, 1999) ha generado algunas ilusiones de democratización de la UE. Indudablemente es positivo el reforzamiento del PE, aunque el sistema electoral vigente no favorezca su vinculación ni con los ciudadanos ni con los Parlamentos nacionales, ni con las autoridades locales y regionales. Sin embargo, el mayor logro de la crisis del 99 no va precisamente a favor de la transparencia de las instituciones europeas, del control democrático de las mismas y de la eficacia de las políticas supraestatales. Los gobiernos de los Estados tienden a utilizar las justificadas reticencias ante el tecnocratismo y la opacidad de las burocracias europeas para reforzar los menos transparente de todos los órganos europeos: el Consejo Europeo y los Consejos de ministros, es decir, los organismos intergubernamentales. La intergubernamentalidad es hoy el principal freno a la institucionalización de una Europa plenamente democrática. Este freno sólo se superará si emergen fuerzas sociales, culturales y políticas a escala europea que contribuyan a superar el malestar difuso que provoca el actual modelo político de la UE y a impulsar alternativas institucionales y participativas que estimulen un nuevo salto adelante de la construcción europea.

Actualmente, mucho más que en el pasado, el ambiente político europeo es más favorable a la democratización de la UE. En primer lugar, existen ciudadanos europeos, por su actividad y por sus valores, estudiantes y sindicalistas, profesionales y funcionarios, empresarios y profesores, etc. Existen movimientos sociales y culturales de ámbito europeo, aunque no tengan aún la fuerza y el reconocimiento suficientes para pesar decisivamente en la vida política europea. Se multiplican las ONGs que tienen como objetivo incidir en la política

* Las propuestas contenidas en este texto están ampliamente desarrolladas en un libro del autor: "La ciudadanía europea" (Ediciones Península, Barcelona 2001)

europea, así como múltiples redes culturales o económicas con vocación de ocupar espacios en este ámbito.

En segundo lugar, en el conjunto del entramado institucional europeo se manifiestan también demandas de democratización y de participación, en primer lugar y obviamente, respecto al sistema electivo del PE. Por su parte, las autoridades locales y regionales no consideran suficiente el actual Comité de las Regiones, aunque signifique un progreso interesante. Los Parlamentos nacionales son ambivalentes, pues oscilan entre la voluntad de participación en la vida europea y la defensa corporativa de sus competencias “soberanas”. El PE, por descontado, es quien manifiesta una mayor demanda de democratización de la UE, pues sería el mayor beneficiario. Y también en la Comisión se percibe una cierta sensibilidad al respecto, consciente de que sólo una institucionalización democrática plena de la UE le permitirá ejercer de gobierno y hacer mucho más ligera la pesada tutela de los Consejos de ministros.

No descubrimos nada si constatamos que es necesario dar un salto político, democrático y participativo que no se reduzca a dotar de mayor eficacia y transparencia a las instituciones de la UE, aunque esto sea muy importante; que no se limite a ampliar los campos de actuación social y económica, hecho que puede ser simplemente declarativo si no cambian los procesos de decisión monopolizados por los gobiernos de los Estados. Es necesario dar un salto político, democrático y participativo porque no es posible avanzar en la unión monetaria y económica si los ciudadanos europeos no sienten que la UE añade algo a su ciudadanía.

Consideramos que, hoy, la ciudadanía europea se ha convertido en un aspecto clave para el progreso de la UE. Nos referimos a la necesidad de crear el estatuto del ciudadano europeo como sujeto de derechos cívicos, sociales y políticos y de sus responsabilidades correlativas, que represente un avance y no un retroceso respecto al Estatuto del ciudadano en su Estado nacional.

Las ciudades no tienen, evidentemente, la competencia para atribuir la ciudadanía, vinculada al Estado y a la nacionalidad, y que ahora se pretende extender o compartir con la Unión Europea. Sin embargo, existen razones históricas, sociales y políticas que justifican su implicación en el proceso de configuración de la ciudadanía europea. Es el punto de partida del texto que presentamos a continuación.

Nos encontramos ante un desafío democrático comparable a los que se han dado en el pasado en el ámbito de los Estados nacionales: el salto de un sistema de democracia limitada y excluyente, con aspectos oligárquicos y censitarios a una democracia plenamente representativa y con múltiples posibilidades de participación. Este progreso democrático se sustenta en el reconocimiento de los europeos, no por el hecho de ser ciudadanos de un Estado sino como ciudadanos europeos, ciudadanos con derechos y deberes iguales por el hecho de residir en un territorio europeo, sea cual sea su nacionalidad. La ciudadanía europea está en gran parte por hacer y deberá incorporar plenamente los valores, los derechos y las instituciones y políticas que los hacen efectivos, que han producido las sociedades europeas a lo largo de su historia. A lo que deberán sumarse las respuestas que los movimientos sociales y las políticas europeas plantean a los desafíos específicos de nuestra época.

Con este texto queremos contribuir a una definición positiva de los derechos civiles, sociales y políticos que pueden configurar la ciudadanía europea. Se trata de un documento principalmente propositivo, no analítico. Es, por lo tanto, sintético, aunque se apoye en un

conjunto de documentos de naturaleza muy diversa, que se incluyen en la bibliografía. Estas referencias han sido utilizadas e interpretadas libremente por el autor, por lo cual no pueden considerarse fuentes directas de las propuestas. Sin embargo, consideramos que este texto como una propuesta que pretende recoger y sintetizar muchas de las proposiciones que nos han parecido más interesantes sobre la ciudadanía europea. Por ejemplo, el informe del Comité de Expertos, presidido por la Sra. Pintasilgo, o la Carta del Foro permanente de la Sociedad civil. Es, en consecuencia, un documento abierto y que permite, incluso, que se hagan propuestas alternativas.

En este texto focalizamos nuestra atención en la distinción entre ciudadanía y nacionalidad como una vía de solución a la actual desigualdad que se da entre los ciudadanos de distinto origen nacional y que conviven en el mismo territorio.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE

Recientemente se ha aprobado la carta de los Derechos Fundamentales de la UE que por su novedad y por que se refiere a la temática de este texto merece un comentario especial.

La decisión de elaborar una Carta de los Derechos Fundamentales de la UE surgió en el Consejo Europeo de Colonia, y tiene sus antecedentes en numerosas declaraciones del PE y de las organizaciones de la sociedad civil.

El Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 lanzó la propuesta de elaborar la Carta antes de diciembre de 2000, una Carta para la UE, es decir, que también será de aplicación en los ámbitos de la PESC y Justicia e Interior. El Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999 fijó las reglas de funcionamiento, para lo cual se atendieron las demandas del PE.

La Carta no va encaminada a sustituir las constituciones nacionales, pero la discusión sobre su campo de actuación (destinatarios de la Carta y titulares de los derechos) se plantea constantemente. El Consejo de Colonia fijó que “los destinatarios de la Carta serían las instituciones de la UE y los Estados miembros cuando actúan en la transposición de normas de derecho comunitario a sus ordenamientos jurídicos internos”. Por lo que respecta a Tampere, y según las palabras del comisario Vitorino ante el pleno del PE, “la Carta tiene unos beneficiarios claramente determinados: a raíz de lo que se decidió en Tampere, los beneficiarios de los derechos fundamentales de la Unión son los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión y los ciudadanos de terceros países que residan legal y permanentemente en los países de la Unión, donde, según dijeron claramente los jefes de Estado o de Gobierno, deberían tener derechos y obligaciones lo más próximos posible a los de los ciudadanos de los Estados miembros”.

En cualquier caso, la Presidencia de la Convención, al tratar el grupo de artículos referentes a los derechos de los ciudadanos, escribía: “Si ciertos derechos limitados están reservados al ciudadano (derecho de voto, libre circulación), otros se aplican igualmente a personas que residen en el territorio de un Estado miembro y otros se aplican a cualquier persona. Cuando los derechos estén reservados únicamente a los ciudadanos, ¿hay que prever una cláusula general que precise que estos derechos pueden ser extendidos a los nacionales de terceros países?”. En este sentido, en su documento de 16 de febrero el Comité de las Regiones considera que la Convención debe estudiar el tema de otorgar a los residentes de larga

duración un conjunto de derechos tan cercanos como sea posible a los derechos de los ciudadanos de la Unión.

- La Convención trabaja con el objetivo que la Carta se incluya en la propuesta de modificación de los Tratados, para que se incorpore a ellos y adquiera así carácter vinculante.
- Los derechos sociales y económicos ocupan una tercera parte de la Carta. Son los que provocan más discusiones y donde es más difícil llegar a un compromiso.
- Algunos gobiernos son partidarios de limitar la Carta a una proclamación solemne, es decir, tan sólo un texto de referencia político-moral. Hay, pues, mucha prevención a incorporar nuevos derechos, para evitar que esos gobiernos se nieguen a darle carácter vinculante.
- Existe un problema político (falta de voluntad) y también un problema jurídico-técnico (sobre la relación que existiría entre la Carta y la Convención de Derechos Humanos del Consejo de Europa).
- El PE aprobó una resolución el pasado mes de marzo en la que señala que “la Carta ha de ser concebida como el elemento central de un proceso que debe llevar a dotar la UE de una Constitución” (ver anexo).
- En el debate de dicha resolución, diversos eurodiputados reivindicaron que la Carta sea tanto para los ciudadanos europeos como para los residentes procedentes de terceros países: “la Carta debe desarrollar una ciudadanía europea de residencia” para evitar crear categorías diferentes de personas con distintos derechos.

Diversas entidades de la sociedad civil han hecho llegar sus aportaciones a la Convención que elabora la Carta, entre ellas EC, el Foro Permanente de la Sociedad Civil (que ha convocado ya a diversas movilizaciones), la Confederación Europea de Sindicatos, el Lobby Europeo de Mujeres, la Plataforma de las ONG europeas del sector social o el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE).

El papel de las entidades locales en la consolidación de la ciudadanía

Por su proximidad a los ciudadanos, los entes locales gozan de unas posibilidades que no tienen otros niveles de la administración. El texto anexo expone una serie de reivindicaciones en torno al papel dentro del entramado institucional europeo que deben adquirir los poderes locales, la necesidad de ser sujetos principales en la aplicación del principio de subsidiariedad (la Carta de la Autonomía Local ha de formar parte del derecho comunitario) y la exigencia de elaborar a nivel comunitario una política urbana y territorial claramente asumida por los Tratados. En este sentido, en su aportación a la Convención que elabora la Carta de los Derechos fundamentales el CMRE (Consejo de Municipios y Regiones de Europa) invita a incluir entre los derechos fundamentales los principios esenciales de la autonomía local tal como están definidos en la Carta europea de Autonomía local. Y hay que saludar positivamente que la Convención haya señalado como una cuestión de gran importancia la necesidad de respetar la subsidiariedad en la formulación de los derechos, especialmente con el respeto a las competencias de los niveles políticos y territoriales

infranacionales. La novedad de esta declaración estriba en que reclama para las autoridades locales y regionales el compromiso a contribuir mediante campañas de información, educación y difusión a promover los elementos constitutivos de la ciudadanía europea, a la vez que velar por el cumplimiento en su territorio de los deberes que la ciudadanía comporta.

Una importante aportación de los entes locales a la promoción de la ciudadanía europea sería, sin duda, la definición del "derecho a la ciudad", y una atribución que claramente les correspondería es la de iniciar la tramitación de la residencia legal de las personas que viven en su territorio.

Por otra parte, y como destaca también la aportación de Euro Ciudades a la Convención que elabora la Carta de los Derechos Fundamentales, es preciso atribuir ya el derecho de voto en las elecciones locales a todos los ciudadanos de pueblos y ciudades que no tienen la nacionalidad de un Estado miembro de la UE pero que trabajan y viven en el seno de una colectividad donde están regular y permanentemente instalados.

La distinción entre ciudadanía y nacionalidad

El necesario salto político, democrático y participativo ha de conducir al reconocimiento de los europeos no por el hecho de ser nacionales de un Estado miembro de la UE (que fue el concepto establecido en Maastricht para la ciudadanía europea) sino como ciudadanos europeos, ciudadanos con derechos y deberes iguales por el hecho de residir en un territorio europeo, sea cual sea su nacionalidad. No es posible mantener por mucho tiempo una distinción política y jurídica entre nacionales, extranjeros comunitarios y extranjeros no comunitarios, y es preciso plantearnos ya la extensión de la ciudadanía a los "no-comunitarios". Los valores universales constitutivos de la cultura política europea exigen la igualdad política, jurídica y social de todos los residentes reales.

Para el autor este objetivo (planteado también por el Foro Permanente de la Sociedad Civil) implica necesariamente hacer una distinción entre ciudadanía y nacionalidad, como dijimos anteriormente.

Ciudadanía y nacionalidad

La cuestión de la ciudadanía y el desafío de la globalización

La ciudadanía es un concepto forjado inicialmente en la ciudad. Corresponde al estatuto de los hombres y mujeres iguales y libres ("el aire de la ciudad nos hace libres"). Este estatuto, conjunto de derechos 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. Aún hoy en España, en cada municipio, se distingue la población de

"derecho" de la población de "hecho".

Sin embargo, el concepto actual de ciudadano está ligado al proceso de configuración 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 posee una nacionalidad, regulada por un Estado, y solamente válido en su ámbito de regulación.

En la actualidad este concepto de ciudadanía no parece suficiente para integrar las nuevas demandas democráticas, porque 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. 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).

Sin embargo, parece evidente que, en la actualidad, este progreso ha entrado en crisis. Por una parte, en el ámbito del Estado-nación existe la dificultad de mantener el Estado del bienestar, o de completarlo en aquellos casos donde sólo existe a medias; se constata 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, y se generan situaciones asimétricas como efecto de la globalización económica, de modo que la conflictividad social deviene poco productora de ciudadanía mientras la revolución informacional introduce procesos dualizadores entre los *in* y los *out*.

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. Esta tiene, actualmente, dos frentes abiertos:

Por un lado, el marco estatal, donde hay que defender los derechos adquiridos, ampliarlos a nuevos ámbitos y extenderlos al conjunto de la población. Por otro, el marco supraestatal, donde hay que definir nuevas dimensiones de la ciudadanía, tanto en lo que se refiere a las uniones políticas y económicas "regionales" como en lo que se refiere al sistema económico e informacional mundial. El funcionamiento del sistema financiero, la Organización mundial del comercio y el Acuerdo multilateral de las inversiones, el mundo de las telecomunicaciones y el de las alianzas político-militares son ejemplos de una mundialización sin democracia cuando la inmensa mayoría de la humanidad tiene derechos restringidos para circular, informarse o trabajar y posibilidades casi nulas de controlar, estar representada o participar en los procesos característicos de la globalización.

En este texto no nos referimos al conjunto de cuestiones planteadas en esta introducción, sino únicamente al devenir de la ciudadanía en el marco de la UE. Aunque sean un ámbito y una perspectiva parciales, tienen la doble ventaja de referirse a uno de los "montajes" supraestatales posiblemente más desarrollados y permiten, en consecuencia, avanzar propuestas relativas a una ciudadanía supranacional o, mejor dicho, a una dimensión supranacional de la ciudadanía, sin caer en propuestas utópicas.

Por otra parte, el marco europeo es aquél en el que se manifiesta con más claridad una de las aparentes paradojas de la globalización: la importancia adquirida nuevamente por lo local, tanto desde su dimensión institucional como desde la sociedad civil.

Las ciudades, como hemos dicho, no tienen competencia para transformar la ciudadanía. No obstante, existen tres razones que justifican su implicación en el proceso de configuración de la ciudadanía europea:

1. Una razón histórica: la ciudad europea se encuentra en el origen de nuestra cultura política, democrática; en el origen de una concepción igualitaria de sus habitantes, del derecho como base de la autoridad y de la coexistencia de la sociedad como comunidad de hombres y mujeres libres.
2. Una razón social: la ciudadanía europea se concreta en un conjunto de derechos cívicos y sociales que requieren instituciones y políticas públicas que las materialicen y las hagan realidad en la proximidad, por tanto, en las ciudades y las regiones.
3. Una razón política: las autoridades locales, doblemente legitimadas por su representatividad política y por su proximidad con las problemáticas sociales, culturales y con los ciudadanos en particular, son más capaces y sensibles para contemplar el conjunto de derechos y de deberes que podrían formar parte de un concepto ambicioso de ciudadanía europea.

Hasta ahora el Estado, el Estado-nación, tenía el monopolio de la definición de la ciudadanía. Sin embargo, el Estado-nación sufre hoy un triple cuestionamiento.

En primer lugar, la globalización económica y la revolución informacional ha reducido considerablemente los márgenes de las políticas económico-sociales públicas.

En segundo lugar, los Estados tienden a integrarse en una unión política y económica que asume una parte de las competencias estatales. La UE es el caso más avanzado.

En tercer lugar, dentro de los Estados se producen procesos de diferenciación y de fractura que afectan no sólo a la sociedad civil sino también a las instituciones. Dos procesos son especialmente importantes: el desarrollo de los "localismos" y "regionalismos" que tienen sustrato cultural y político, reforzado por instituciones (federalismo, autonomías, descentralización), y el auge del multiculturalismo o, dicho de otro modo, la necesidad de articular la existencia de grupos sociales con elementos fuertes de identidad específica.

Nos encontramos, pues, ante la paradoja que un Estado debilitado, del cual se puede discutir su carácter "nacional", que ha perdido competencias constituyentes de su soberanía y con una capacidad de regulación económica reducida, es el único que puede consolidar y ampliar la "ciudadanía".

Sin negar la necesidad de plantear en el ámbito estatal estas exigencias, parece lógico también proponer a los nuevos ámbitos políticos, tanto los supraestatales, caso de la UE, como a los subestatales, caso de las regiones y municipios, la regulación, la protección y la ampliación de la ciudadanía.

La crisis de representatividad que aqueja hoy al sistema político estatal y a los partidos no debiera agravarse hoy a nivel europeo. Al contrario, tener en cuenta los nuevos actores sociales, las nuevas problemáticas y las nuevas posibilidades de participación supone un auténtico desafío para la innovación democrática.

¿Qué es la ciudadanía?

En la década de los noventa se puso de actualidad un viejo y nuevo concepto como es el de "ciudadanía". ¿Qué razones explican la sorprendente actualidad de dicho concepto? Sin duda son varias las razones que probablemente se podrían presentar para explicar este fenómeno. Sin embargo, una parece constituir el elemento fundamental entorno a la que giran las demás: la necesidad, en las sociedades postindustriales, de generar entre sus miembros un tipo de "identidad" en la que se reconozcan y que les haga sentirse pertenecientes a ellas, porque este tipo de sociedades muestran claramente síntomas de un déficit de adhesión por parte de los ciudadanos al conjunto de la comunidad, y sin esta adhesión resulta imposible responder conjuntamente a los retos que a todos se plantean. Entre las distintas posiciones de debate de las últimas décadas (entre liberales y comunitarios, entre universalistas y contextualistas...) surge, entre la teoría y la práctica, una tercera opción, que es la del concepto de ciudadanía.

En principio parece 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. Así, podemos ver que en el concepto de ciudadanía se hallan dos cuestiones clave: un aspecto racional, según el cual 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. Parece, pues, 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 sostenible. 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, la ciudadanía cívica, la ciudadanía intercultural, etc...

En definitiva, la ciudadanía se basa, por un lado, en un atributo que reconoce o que otorga el Estado y, por otro, en la hipótesis según la cual los ciudadanos comparten valores y normas de comportamiento que permiten la convivencia entre ellos y les dota de una identidad colectiva específica.

Ciudadanía política

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 ciudadanía. Así, la ciudadanía 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). Este concepto de ciudadanía se ha forjado entre el siglo XVIII y el XX mediante un proceso acumulativo. En una primera etapa, los ciudadanos eran aquellos a los que se les reconoce un conjunto de derechos y libertades individuales, de naturaleza civil (especialmente de carácter económico).

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

Ampliación del concepto de ciudadanía: derechos sociales, de las mujeres y culturales

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, lo que podemos llamar derechos humanos económicos, sociales y culturales. La ciudadanía moderna es también un resultado del desarrollo económico y social del siglo XX que ha configurado el "Welfare State".

Hasta aquí hemos visto la dimensión política y social de la ciudadanía. Pero el ser humano no sólo es sujeto de derechos 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. Ciertamente, la importancia de la sociedad civil no es poca, sobre todo si tenemos bien presente que el proceso constitutivo de la ciudadanía no ha sido automático, derivado de un progreso moral ineludible o de un desarrollo inercial en las instituciones públicas o un efecto milagroso del mercado. 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.

La dimensión social nos mueve hoy a considerar la definición o extensión de tres tipos de derechos:

- Derechos sociales de "tercera generación": medio ambiente, entorno urbano, acceso universal a las actuales tecnologías de información y comunicación, protección de la intimidad, etc...
- Paridad de géneros, especialmente en cuanto al acceso a las instituciones públicas y al empleo.
- Derechos culturales y lingüísticos de las comunidades de base territorial subestatal y de las colectividades sociales que constituyen minorías por su origen inmigrante o por poseer una identidad cultural específica.

Sobre la ciudadanía hoy

Hoy la ciudadanía se enfrenta a un doble desafío. Por una parte, hay factores que ponen en cuestión los contenidos de la ciudadanía adquirida. Por otra parte, nuevos fenómenos plantean la necesidad de ampliar los contenidos y renovar el concepto de ciudadanía.

Entre los factores que cuestionan la ciudadanía los más importantes son los que resultan de la crisis de los Estados de bienestar y del aumento persistente del desempleo. En los países europeos una parte creciente de la población pierde progresivamente sus atributos de ciudadanía: no vota, no tiene trabajo, vive en zonas marginales, se siente excluida de las instituciones, no está conectada con el progreso de las redes de comunicación, de modo que

se genera un "out", que es peor que estar "abajo". Esta situación se agrava porque entre los ciudadanos con probabilidad de ejercer "sus derechos" el temor a quedar fuera estimula los comportamientos corporativos insolidarios, la intolerancia, la xenofobia. A lo cual hay que añadir que una parte significativa de la población no pierde la ciudadanía porque nunca la ha tenido: son los extranjeros: muchos ilegales (total o parcialmente, por ejemplo, los que pueden residir pero no trabajar); otros legales, pero con derechos limitados (especialmente los derechos políticos).

Entre los factores que inciden en una ampliación del concepto de ciudadanía cabe citar:

- a) La necesidad de regular derechos "universales" que garanticen a la población la protección del medio ambiente, el acceso a las nuevas tecnologías de comunicación y la posibilidad de utilizar los "servicios de interés general" pero de gestión privada.
- b) La redefinición "femenina" del concepto de ciudadanía, pues subsisten importantes factores de desigualdad jurídica, social, política y cultural entre los géneros. Por ejemplo, en lo que respecta a derechos económicos o al acceso a determinadas instituciones.
- c) La expansión de la ciudadanía a los "no-nacionales", es decir, "no comunitarios", bien a través del acceso a la nacionalidad o a la multinacionalidad, o mediante la separación entre ciudadanía y nacionalidad.

La ciudadanía europea

La necesidad de la ciudadanía europea

Se ha enfatizado tanto la importancia, incluso la urgencia, de formalizar la ciudadanía europea que parece casi innecesario argumentar al respecto. Resumamos, de todas formas, algunos de los principales argumentos en favor de dotar de formalización eficiente y de contenido material una "ciudadanía europea" que hoy es más deseo que realidad.

- 1) Ante todo, 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 las decisiones de los órganos comunitarios.
- 2) El tan citado "déficit democrático", o la débil representatividad de las instituciones europeas, agrava el problema de la legitimidad y establece una distancia casi insalvable entre los ciudadanos de cada país de la UE y la propia UE.
- 3) Parece obvio que si la representatividad falla, la dimensión participativa de la democracia es prácticamente inexistente. Excepto los referéndums nacionales, celebrados sólo en algunos países, los momentos de debate y de información, de movilización social, sobre la construcción europea, han sido escasos.
- 4) La casi inexistencia de un espacio comunicacional europeo, la reducción a minorías (importantes pero minorías) del espacio cultural y educativo y la diversidad lingüística aceleran la dificultad para construir una identidad sociocultural europea.
- 5) Falta un proyecto político-ideológico movilizador y legitimador y unos referentes institucionales y jurídicos, algo así como supraconstitucionales, que proporcionen el ámbito de desarrollo de la ciudadanía europea.
- 6) La dimensión social de la ciudadanía europea no puede quedar por debajo de los contenidos ya adquiridos en cada país. No sólo debe homologarse por arriba sino añadir un plus social para que la UE sea aceptable para el conjunto de los europeos.

7) No es posible mantener por mucho tiempo una distinción política y jurídica entre "nacionales" "extranjeros comunitarios" y "extranjeros no comunitarios" (residentes que a su vez se dividen entre legales e ilegales). Los valores universales constitutivos de la cultura política europea exigen la igualdad política, jurídica y social de todos los residentes reales.

¿El marco político actual establece las bases de la ciudadanía europea?

El Tratado de la UE (Maastricht 1993, a partir de ahora TUE) establece una base político-legal de "ciudadanía europea" pero entendida únicamente como un complemento de la nacionalidad. Es decir, solamente son "ciudadanos europeos" los nacionales de un Estado de la UE. De este modo, obtienen algunos de los derechos en el conjunto de los Estados de la UE que eran exclusivos de los "nacionales". La ciudadanía europea formal hoy consiste en:

- a) Derechos a circular, residir y trabajar en cualquier país de la UE. En la práctica es un derecho limitado por el papel del Consejo Europeo y las legislaciones nacionales que imponen condiciones de seguros sociales, disponibilidad de recursos económicos, titulación profesional, etc...
- b) Derecho a votar y a ser elegido en las elecciones locales y en las elecciones al PE. Una disposición importante, pero por ahora poco efectiva. En el PE es excepcional la presencia de un diputado elegido en un país distinto al suyo. En cuanto a las elecciones locales, lo menos que puede decirse es que los gobiernos nacionales no han sido muy diligentes en tomar las medidas para hacer efectivo este derecho y cuando lo han hecho han impuesto restricciones. Por ejemplo, en Francia los extranjeros comunitarios pueden ser concejales pero no ocupar cargos ejecutivos, ni de alcalde, ni de teniente de alcalde o "adjoint".
- c) Derecho de petición y acceso al Defensor del Pueblo europeo. Actualmente procedimientos poco conocidos y poco utilizados.
- d) Reconocimiento y homologación de la participación política. Se establece la posibilidad de una regulación uniforme de las elecciones parlamentarias europeas (actualmente competencia exclusiva de los Estados), así como el reconocimiento de los partidos políticos de ámbito europeo (o superestructuras de coordinación de las cúpulas o de formación de grupos en el PE).
- e) Por último, se abre una puerta a la extensión de la ciudadanía europea mediante acuerdos unánimes del Consejo Europeo, según propuesta de la Comisión y previo informe del PE. El Consejo Europeo (formado por los representantes de los gobiernos nacionales) hasta ahora es la institución europea menos proclive al desarrollo de la ciudadanía (recuérdese que no aceptó la propuesta española más ambiciosa de 1990 ni la de la Comisión, de 1991, que se inspiraba y reducía la anterior).

El Tratado de Amsterdam refuerza algunos de derechos individuales con nuevas disposiciones:

Derechos fundamentales

"La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como del Estado de Derecho". Desde ahora los ciudadanos europeos pueden recurrir ante el Tribunal de Justicia, en Luxemburgo, los actos de las instituciones que consideren contrarios a los derechos fundamentales. Si el Consejo Europeo constata la existencia "de una violación grave y continuada" de dichos principios por parte de un Estado miembro puede sancionarlo con la suspensión de algunos de sus derechos, derecho de voto inclusive. Del mismo modo, la UE puede adoptar medidas necesarias para combatir "cualquier discriminación basada en razones de sexo, raza, origen étnico, religioso y creencias, discapacidad, edad u orientación sexual".

Derechos de los consumidores

"Con el fin de promover los intereses de los consumidores y un nivel elevado de protección de los mismos, la Comunidad contribuye a la protección de la salud, de la seguridad y de los intereses económicos de los consumidores". También garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana en la definición y en la aplicación de todas las políticas y actividades de la Comunidad".

Derecho a la información

"Cualquier ciudadano de la Unión y cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su sede en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos procedentes del PE, del Consejo y de la Comisión", sin perjuicio de los principios y condiciones que rigen este derecho. Cuando actúa en calidad de legislador, el Consejo también debe hacer públicos los resultados de las votaciones y las explicaciones de voto.

No nos parece que estas disposiciones sean suficientes para instituir una verdadera ciudadanía europea. Ni los "ciudadanos europeos" adquieren en este ámbito el conjunto de derechos que poseen en su ámbito nacional, ni los "no comunitarios" pero residentes legales y permanentes obtienen los derechos básicos vinculados a la ciudadanía democrática moderna.

Propuesta: distinción entre nacionalidad y ciudadanía

Ciudadanos de origen comunitario

Dispositivo

Son ciudadanos europeos aquellas personas que tengan la nacionalidad de un país de la UE. En tanto que residentes en un país de la UE, sea cual sea su nacionalidad, tendrán iguales derechos políticos, sociales y civiles que los nacionales del país. Los ciudadanos europeos podrán adquirir la residencia legal al cabo de tres meses de haber registrado su residencia en un país de la UE.

Exposición de motivos

La legislación europea reconoce un derecho teórico a los ciudadanos europeos a residir y trabajar en cualquier otro país de la UE además del de su nacionalidad. En la práctica, las legislaciones nacionales limitan estos derechos. Por otra parte, estos derechos no van acompañados de los derechos políticos, que son los más específicos de la ciudadanía y los que permiten luchar para obtener los derechos civiles y sociales.

Ciudadanos de origen extracomunitario

Dispositivo

Tendrán derecho a adquirir la ciudadanía europea todos aquellas personas que teniendo la nacionalidad de un país no miembro de la UE puedan justificar tres años de residencia legal en un país de la UE o cinco años de residencia legal en distintos países de la UE. La ciudadanía europea comportará la igualdad de derechos y deberes con los nacionales del país de residencia.

Exposición de motivos

La presencia de una población de origen no comunitario plantea un serio déficit de ciudadanía. No hay gestión democrática de la ciudad si una parte de su población está de entrada formalmente excluida por su status político-jurídico. Esta “capitis diminutio” contribuye a legitimar las actitudes xenófobas y racistas. La atribución automática del derecho a adquirir la ciudadanía, con el corolario de asumir los deberes que ésta comporta, tiene estas finalidades:

- a) Igualar el status legal de todos los residentes en la ciudad.
- b) Desvincular este status del concepto de nacionalidad que vehicula elementos históricos y culturales muy emocionales y que facilita la arbitrariedad al hacer depender la ciudadanía de la asimilación de los códigos de integración social.
- c) Facilitar el reagrupamiento familiar, dado que éste no podría negarse a los familiares directos de ciudadanos europeos.
- d) Permitir la coexistencia de la ciudadanía europea con el mantenimiento de la nacionalidad de origen, con independencia de que una gran parte de la población de origen no comunitario no tenga proyecto de retorno, pero sí que tiene derecho a mantener y desarrollar elementos identitarios específicos.
- e) Terminar con la situación aberrante de descendientes de “no comunitarios”, que no tienen otro país que aquél en el que han nacido y donde se han educado pero a los que, en cambio, se niega el derecho a la ciudadanía.

Residencia legal

Dispositivo

La residencia legal de los no nacionales de un país de la UE será promovida de oficio por los gobiernos locales o regionales al cabo de un año de residencia de facto en su territorio o a instancia de la persona interesada siempre que pueda justificar este año de residencia. Esta tramitación debería resolverse en el plazo máximo de un año y entre tanto se otorgará o se prolongará un permiso provisional de residencia.

Exposición de motivos

La residencia legal debe poder tramitarse en un ámbito de proximidad porque es donde más pueden apreciarse las circunstancias personales y donde más accesible es la Administración. Sin perjuicio de lo que regule la legislación europea o estatal en cuanto a las condiciones de ingreso en el espacio europeo, el solo hecho de justificar una residencia de hecho, un domicilio, un vínculo familiar directo o una actividad (laboral, educativa) deberá justificar la atribución de la residencia legal.

Competencia para la atribución de la residencia legal

Dispositivo

La tramitación y resolución de la residencia legal corresponderá a un organismo mixto de ámbito local o regional constituido por representantes del Estado, de las autoridades locales y del poder judicial. Este organismo aplicará, en tanto no se haya completado la “comunitarización” del tercer pilar (migraciones, seguridad interior, justicia), la legislación internacional y nacional que corresponda y teniendo en cuenta especialmente la protección de los derechos humanos básicos. En cada ámbito regional existirá un tribunal de defensa de los derechos humanos al que podrán recurrir aquellos a los que se les deniegue la residencia legal y cuya resolución sólo será recurrible ante el Tribunal supremo del país.

Exposición de motivos

La presión social que puede coaccionar en ciertos casos a las autoridades locales aconseja atribuir la gestión de la legalización de la residencia a un organismo mixto en el que participen también representantes del Estado (que por ahora fija las condiciones básicas de acceso y permanencia en el territorio) y del poder judicial (que debiera asumir una posición de aplicador no solo de las normas legales específicas, sino también de las que se derivan de los principios generales del derecho, de las declaraciones de derechos humanos suscritos por los Estados y de los convenios y tratados internacionales). La ciudad, el territorio, deben ser gobernables, pero también deben ser lugar de refugio y ámbito de inserción.

Pasar de la residencia a la ciudadanía europea

Dispositivo

La adquisición de la ciudadanía europea será reconocida por un organismo descentralizado de la UE previa solicitud de la persona interesada, no pudiendo denegarse si se cumplen los requisitos de residencia anteriormente expuestos. La no atribución de la ciudadanía europea será recurrible ante el Tribunal de Justicia europeo.

Exposición de motivos

Consideramos que el paso de la residencia legal a la ciudadanía europea sólo depende del automatismo del tiempo. Las autoridades europeas deben limitarse simplemente a

reconocerlo y por este medio atribuir un status que iguale a los no comunitarios con los nacionales del país en el que viven en permanencia, sin depender de los avatares de las políticas "nacionales" o de los estados de opinión pública.

Libertad de adquisición

Dispositivo

Los residentes de nacionalidad extracomunitaria podrán optar entre:

- la ciudadanía europea
- la doble nacionalidad
- la multinacionalidad en el marco de las legislaciones del Estado
- el mantenimiento de un simple estatuto de residente sin ciudadanía

Exposición de motivos

En la medida que la adquisición de la ciudadanía supone atribuir derechos y deberes es obvio que requiere voluntariedad por parte del sujeto. Se deja la puerta abierta a la posibilidad de mantener indefinidamente la residencia legal o de obtener la doble o la multinacionalidad si así lo permiten las legislaciones estatales.

Conservar la nacionalidad originaria

Dispositivo

En ningún caso la adquisición de la ciudadanía europea supondrá la renuncia a la nacionalidad extracomunitaria. La ciudadanía europea se perderá, en el caso de los no nacionales de un país de la UE, cuando se pase a residir en un país exterior de la UE por un período superior a dos años.

Exposición de motivos

Se trata de asumir atributos, no de quitar unos para poner otros. Ya nos hemos referido al derecho a mantener la nacionalidad originaria. La cohesión del grupo, la identidad cultural, la vida colectiva de una población procedente de otra área pueden ser mecanismos importantes de cooperación y progresos colectivos y, también, de inserción global. Evidentemente, el retorno al país de origen o a otro país exterior a la UE por un largo período o para siempre significará la pérdida del status político de ciudadano europeo, sin perjuicio de que se mantengan los derechos sociales adquiridos y se establezcan procedimientos destinados a facilitar el retorno o el ingreso futuro en el espacio comunitario.

Jordi Borja

Referencias bibliográficas (fuentes no exclusivas)

- Charte de la citoyenneté*.- París: Maison Grenelle, 1996.
- Confederación europea de Sindicatos (CES): *Los retos de la CIG 1996; empleo, solidaridad y democracia*..Barcelona CES, 1995.
- Conférences Intercitoyennes: *Déclaration de Dromahair* Dublín, CIG, novembre 1996.
- Comisión Europea: Dirección de Empleo y Asuntos sociales. *Las Instituciones europeas en la lucha contra el racismo. Textos escogidos*. Luxembourg, 1997.
- Comisión Europea: Informe sobre la ciudadanía en la UE, Bruselas, mayo 1997.
- Comisión Institucional del PE: Informe sobre la participación de los ciudadanos y de los actores sociales en el sistema institucional de la Unión Europea (Informe Herzog). Strasbourg 1996.
- Commission Européenne: *Les Services d'Interêt général en Europe*. Luxembourg, 1996.
- Comité des Sages (Comité Pintasilgo): *Pour une Europe des Droits Civiques et Sociaux*. Bruselas. Social Europa. 1996.
- Consejo de Europa: "Carta europea de Autonomía local", BOE, núm. 47, Madrid, febrero 1989.
- Consejo de Europa: *La Carta urbana*. Estrasburgo, 1993.
- Consejo de Europa: Convenio europeo de Derechos humanos (Estrasburgo, 1987) y Carta social europea (Estrasburgo, 1987).
- CORTINA, A.: *Ciudadanos del mundo; Hacia una teoría de la ciudadanía*.- Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- EAPN. *Proposals for the revision of the treaties*. Bruselas, 1996.
- ECAS: *La citoyenneté européenne "Concétiser l'Europe des citoyens dans un traité révisé"*.- Bruxelles: 1996, ECAS.
- EUROCIUTATS (Comissió de Benestar Social): *Tolerància Social*. Barcelona, Ajuntament de Barcelona, març 1992.
- EUROCIUTATS: *Declaració final*. Barcelona: Congrès europeu de Benestar social, 1991.
- EUROCITIES: *A Charter of the European Cities*. Bruselas, 1996.
- FONDA: *Déclaration pour une Europe Civique et Sociale*. París, 1997.
- Forum Alternatives Européennes: *Europe défi de civilisation*. París: Forum Alternatives Européennes coloquios de 1996 y 1997.
- Forum Permanent de la Société Civile: *Charte des Citoyennes et Citoyens Européens (projet)*.
- Observatoire Social Européen. *Citoyenneté Européenne, Citoyenneté Locale*. Working paper núm. 10. Bruselas, 1995.
- OIT. Coloquio Internacional sobre el futuro del empleo urbano: *Carta empleo*. Turín: Centro Internacional de formación de la OIT, 1995.
- Parlamento Europeo (Comisión de Política Regional): *Sobre el futuro de la cohesión económica y social; sobre las autoridades regionales y locales, actores de la unión política*. Bruselas: Conferencia PE/Colectividades territoriales de la UE, 1996.
- Philip Morris Institute. *Comment donner la parole aux électeurs européens (Bruselas 1995) - L'Europe, a-t-elle besoin d'une constitution?* (Bruselas, 1996).
- Plate-forme des ONG Européennes: *Déclaration comune*. Bruselas: Forum Européen sur la Politique sociale, mars 1996.

Documento anexo

Como anexo incluimos este texto que es un resumen de las propuestas elaboradas por el autor para un informe dirigido a la Unión europea encargado por la Asociación Eurociudades.

Anexo

Propuestas para las ciudades y las regiones

1. Los poderes locales y regionales, por su proximidad a los ciudadanos, por su capacidad de fomentar la cohesión social y cultural en los territorios y por sus mayores posibilidades de impulso político público integrado y participativo, deben ser sujetos principales de la aplicación del principio de subsidiariedad.

2. Las instituciones representativas locales y regionales precisamente por su proximidad a los ciudadanos y por su capacidad de coordinar políticas públicas integradas pueden contribuir a legitimar las instituciones europeas y a acercar los ciudadanos a éstas.

3. La UE debe garantizar el reconocimiento, la protección, y el desarrollo del principio y de subsidiariedad. La Carta de Autonomía local quedará incorporada a los principios generales del derecho comunitario.

4. El sistema electoral europeo y los mecanismos de participación deben favorecer la representación y el acceso de los ámbitos y de los entes territoriales en las instituciones europeas.

5. Los poderes locales y regionales podrán acceder directamente al PE y a la Comisión Europea. Se regulará el derecho de iniciativa legislativa de los poderes locales y regionales así como los procedimientos de consulta y proposición entre la Comisión.

6. En cuanto al sistema electoral se propone que las regiones tengan representantes directos en el PE. El carácter mayoritario o proporcional imperfecto de esta elección podría ser reequilibrado mediante un sistema proporcional compensatorio que se aplicaría mediante listas europeas, en vez de las actuales elecciones por ámbitos estatales.

7. El Comité de las Regiones, principal mecanismo de participación de regiones y ciudades en la UE, debe ver reforzado su rol mediante su separación del CES, el incremento de sus competencias de consulta, impulso y seguimiento de los procesos normativos cuando afecten a sus competencias. El Comité de las Regiones tendrá rango institucional.

8. El Comité de las Regiones se denominará Comité de Regiones y Ciudades (o poderes locales). Dispondrá de autonomía organizativa y presupuestaria, tendrá una distribución equilibrada entre regiones y ciudades y se garantizará el pluralismo político y territorial. Tendrá competencias de consulta, propuesta y seguimiento sobre todas las materias sobre las que las autoridades locales y regionales tienen competencias en su ámbito.

El Comité de las Regiones debe obtener derechos de consulta adicionales, como el derecho de recurrir al Tribunal de Justicia por violación de sus prerrogativas y del principio de subsidiariedad, y que se institucionalice la cooperación con el PE.

9. El mandato del Comité de las Regiones debería tener la misma duración que el resto de las instituciones, como el PE y la Comisión Europea.

El Comité de las Regiones colaborará con la Comisión en la elaboración de programas legislativos, libros blancos o equivalentes y en la preparación de iniciativas en ámbitos de su competencia.

Las instituciones comunitarias deberán justificar por qué no tienen en cuenta los dictámenes del Comité de las Regiones.

10. La UE debe actuar de manera consecuente aplicando de manera estricta y rigurosa el principio de subsidiariedad.

Debe garantizarse el principio de la autonomía local y regional frente a las intervenciones de la UE. A las regiones con poderes legislativos debe otorgárseles el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia europeo, y a los Parlamentos regionales unos cauces formales de relación con el PE. Debe impulsarse la participación de sus representantes en los trabajos del Consejo.

11. En consecuencia sus representantes podrán participar en los Consejos de ministros. Esta participación será siempre preceptiva cuando se regulen materias de su competencia en el ámbito europeo.

12. Las ciudades o los municipios cumplen en la vida europea una función específica de partenariado para la ejecución o gestión de programas europeos en su ámbito territorial propio. Ello supone fomentar programas de iniciativa comunitaria de carácter integral como URBAN. El actual proceso de reforma de los fondos estructurales debe generalizar este tipo de programas.

13. La cooperación transfronteriza entre los poderes regionales y locales europeos es indispensable para favorecer el desarrollo y la cohesión de los territorios europeos. Los programas europeos estimularán las fórmulas de cooperación y los proyectos comunes de carácter transfronterizo.

14. Los poderes locales y regionales participarán en la elaboración de las políticas europeas de ordenación del territorio y en el seguimiento y, en su caso, la colaboración con los proyectos que se deriven de estas políticas.

15. La UE fijará criterios básicos que deberán incorporar los proyectos urbanos gestionados por ciudades o regiones si cuentan con apoyo europeo. Estos criterios están destinados a favorecer la incorporación en estos proyectos de objetivos de empleo, sostenibilidad, cohesión social, participación cívica y calidad estética. Estos objetivos responden a la necesidad de integrar elementos esenciales para la calidad de vida ciudadana y se añaden a los objetivos de funcionalidad y competitividad habituales.

16. Los fondos estructurales y los programas europeos deben tender a priorizar las ciudades y las áreas más urbanizadas porque en ellas se concentran tanto las problemáticas sociales más graves y extensas como las mayores posibilidades de desarrollo integral. La regeneración y reactivación de las ciudades producen, lógicamente, efectos inducidos positivos sobre su entorno regional.

17. La ejecución y gestión de proyectos urbanos que tengan el apoyo de programas europeos se hará mediante actuaciones concertadas con los agentes económicos, sociales y culturales, siempre que su naturaleza lo permita.

18. Los proyectos urbanos y territoriales deberán contar siempre con memorias que justifiquen su sostenibilidad, que regulen la participación cívica y que contengan objetivos de integración cultural y redistribución social. La UE incorporará en sus programas de partenariado con los gobiernos locales y regionales cláusulas que prioricen aquellos que sean generadores de empleo, que incorporen actuaciones favorables a grupos discriminados (gente mayor, minorías étnicas o culturales, etc.) y a los jóvenes.

19. El mantenimiento y los usos adecuados del patrimonio histórico, cultural y natural se considera de interés europeo y corresponderá a los gobiernos locales y regionales en el marco de la legislación europea y estatal. Esta función tendrá el apoyo normativo y financiero de los programas europeos.

20. El derecho a la ciudad integra en el mismo derecho a la vivienda, al entorno dotado de equipamientos y espacios públicos, a la accesibilidad y a la movilidad, a la calidad ambiental y a la monumentalidad, belleza y visibilidad social de la zona donde se vive. Ser ciudadano es sentirse orgulloso de su lugar y saberse reconocido por los otros. La UE establecerá criterios e indicadores para evaluar el grado de satisfacción de este derecho en las ciudades y regiones de la Unión y en consecuencia la eficacia de las políticas públicas.

21. Se propone la elaboración de un Libro Blanco que sirva de base a la definición del "derecho a la ciudad" como un componente básico de la ciudadanía europea. En este Libro Blanco se incluirán los nuevos derechos ambientales, respecto a las nuevas tecnologías de comunicación, a la identidad cultural, a la seguridad (en un sentido amplio) y a la participación cívica en todos los ámbitos de la gestión local y territorial. Los gobiernos locales y regionales actuarán siempre de abogados defensores de oficio de sus ciudadanos ante los otros organismos públicos y en tanto que usuarios y consumidores.

22. La UE promoverá la armonización de las condiciones de acceso a los sistemas públicos de carácter educativo, sanitario, cultural y de seguridad y protección social así como los niveles mínimos de ingresos para garantizar la equidad entre todos los ciudadanos de la Unión. Los poderes locales y regionales crearán e intercambiarán indicadores sociales que permitirán orientar los programas europeos. Estos programas deben adquirir una importancia comparable a los de infraestructura, agrícolas o de reconversión industrial. La reducción de las disparidades sociales y la armonización de los sistemas públicos de protección y seguridad sociales permitirá tanto reducir las migraciones de zonas más pobres a las más ricas como la libre circulación de todos los ciudadanos de la UE.

23. Las ciudades y regiones son los ámbitos más adecuados para promover políticas innovadoras de generación de empleo e inserción socio-cultural, lo cual supone atribuir las competencias y recursos actualmente centralizados y que dan lugar a políticas sectoriales y burocráticas poco adecuadas. Los gobiernos locales y regionales deben tener competencias en materias de seguridad y justicia, de regularización de las residencias de facto, de gestión y disciplina ambientales, de regulación de las nuevas tecnologías de comunicación, de promoción económica, de creación de empleo en actividades de proximidad como la ecología urbana o los servicios a las personas, etc.

24. Las autoridades locales y regionales se comprometen a contribuir mediante campañas de información, educación y difusión cultural a promover los elementos básicos de la ciudadanía europea entre su población.

25. Los poderes locales y regionales actuarán de oficio ante los organismos comunitarios en defensa de los derechos de los ciudadanos europeos (tanto individuales como colectivos), reconocidos por la legislación comunitaria. En consecuencia, tendrán acceso a los

organismos europeos competentes en cada caso.

26. Las ciudades y regiones impulsarán redes de información para facilitar las relaciones entre las respectivas sociedades civiles. Estas redes contarán con el apoyo de los programas europeos.

27. La UE creará estímulos (programas, premios, etc.) para favorecer la innovación política, la participación democrática, la solidaridad social y la tolerancia cultural.

28. Las redes de ciudades y regiones tendrán un estatuto legal dentro de la UE, tendrán acceso al Parlamento y a la Comisión, recibirán información y participarán en sesiones de consulta y debate y podrán ser “partners” de programas y proyectos europeos.

29. Las autoridades locales y regionales podrán iniciar la tramitación de la residencia legal de las personas que viven “de facto” desde un año o más en su territorio, y la tramitación de la ciudadanía europea al cabo de tres años de residencia legal en su territorio, en el marco de la normativa europea. En todo caso, se tenderá a que todos los residentes permanentes en un territorio tengan el mismo estatuto jurídico de ciudadanos europeos.

30. Considerando que el Tratado de la UE no reconoce debidamente la importancia y el valor de las lenguas europeas, regionales o minoritarias utilizadas tradicionalmente en los territorios de los Estados miembros, el Comité hace un llamamiento a la Presidencia de la UE para que garanticen que, en el nuevo Tratado, se incluya una declaración en la que se reconozca la importancia y el valor de dichas lenguas para los pueblos de Europa y para el futuro de ésta y que obligue a los Estados miembros a respetarlas y promoverlas.

31. La ciudadanía supone derechos pero también deberes. Entre los deberes de ciudadano se consideran: el voto obligatorio, la participación en actividades de carácter social o cultural, si se reciben prestaciones públicas que lo prescriban, la tolerancia y la solidaridad con los colectivos que sufren desigualdad o discriminación, el respeto hacia la privacidad e intimidad de los otros. Los poderes locales y regionales podrán condicionar los beneficios de sus programas, cuando no correspondan a necesidades básicas, al cumplimiento de estos deberes de ciudadanía.

32. Los poderes locales y regionales promoverán una campaña de promoción de la ciudadanía europea con el objetivo de contribuir a generar un proceso constituyente participativo que debería concretarse en un referéndum (mismo día, mismo objeto) sobre los principios políticos básicos de la Constitución europea.

33. Se convocarán unos Estados generales europeos conjuntos de los poderes locales y regionales y de las organizaciones de la sociedad civil para debatir y aprobar una Declaración de los Derechos y Deberes de los ciudadanos y ciudadanas europeos y un conjunto de propuestas institucionales con el fin de hacer efectivos estos derechos y deberes. La próxima CIG, ampliada al PE, escuchará y debatirá estas propuestas y se pronunciará sobre las mismas.

Jordi Borja

Referencias bibliográficas (fuentes no exclusivas)

- AECEP: *Appel Européen pour une Citoyenneté et une Économie Plurielles*.- Paris: AECEP, 1996.
- CAVE: *La CAVE y la ciudadanía europea cara a la reforma de los Tratados de Maastricht*.- Madrid, 1996.
- Charte de la Citoyenneté*.- Paris: Maison Grenelle, 1996.
- Charte Européenne pour le Droit à Habiter et la Lutte contre l'Exclusion*.- Paris: Fondation Pour le Progrès de l'Homme (Secrétariat de la Charte), 1996.
- COMISSION EUROPEA: *La Europa de las ciudades*, 1997.
- COMISSION EUROPEA: *La problemática europea: orientaciones para un debate europeo*, 1997.
- COMISSION EUROPEA: *Europa 2000 +*, 1995.
- COMISSION EUROPEA: *Esquema de desarrollo del espacio europeo*, 1997.
- COMMISSION INSTITUTIONELLE DU PARLEMENT EUROPÉEN (Rapport HERZOG): *Rapport sur la participation des citoyens et des acteurs sociaux au système institutionnel de l'Union Européenne et la CIG*.- Strasbourg: Parlement Européen, 1996.
- COMITE DES SAGES: *Pour une Europe des Droits Civiques et Sociaux*.- Bruxelles: Social Europa, 1996.
- COMITÉ DE LAS REGIONES: *Los poderes locales de la UE*, 1996.
- COMITÉ DE LAS REGIONES: *El desarrollo urbano y la UE*, 1996.
- COMITÉ DE LAS REGIONES: *Planificación territorial en Europa*, 1996.
- COMITÉ DE LAS REGIONES: *Sobre la problemática urbana (Informe Peper)*, 1997.
- COMITÉ DE LAS REGIONES: *La voix collective des autorités locales et régionales à la CIG*, 1997.
- COMITE DE LAS REGIONES: *Cumbre europea de las regiones y ciudades: Declaración final*, 1997.
- COMITÉ DE LAS REGIONES: *Informe Stoiber-Gomes, Cumbre Europea de las Regiones y ciudades*.- València: Comité de las Regiones, 1997.
- CONFERENCES INTERCITOYENNES: *Déclaration de Dromahair*.- Dublin: CIG, novembre 1996.
- CONFÉDÉRATION EUROPÉENNE DES SYNDICATS (CES), 14 et 15 *Les défis de la CIG 1996, Emploi, Solidarité et, Démocratie*.- décembre 1995.
- CONSELL CATALÀ DEL MOVIMENT EUROPEU: *Manifest per l'Europa dels ciutadans*.- Barcelona: Consell Català del Moviment Europeu, 1996.
- CONSELL CATALÀ DEL MOVIMENT EUROPEU: *La ciudadanía de la Unió Europea*.- Barcelona: CCME, 1997.
- CONSEJO DE EUROPA: "Carta Europea de Autonomía Local", Boletín Oficial del Estado, núm. 47.- Madrid, febrero 1989.
- CONSEIL D'EUROPE (Conference permanente des pouvoirs locaux et regionaux de l'Europe): *Charte Urbaine Européenne*.- Strasbourg: Éditions du Conseil de l'Europe, 1993.
- COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS: *Thessalonik Declaration: A Europe for its citizens*, 1996.
- COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS: *The CEMR and the Revision of the E.U. Treaties*, 1996.
- EAPN: *Une révision des traité à revoir*, 1997.
- EUROCITIES: *Parlement Européen "Manifeste des villes"*.- Bruxelles: Eurocities, 1994.
- EUROCITIES: *A Charter of the European Cities. Towardsds the revision on European Union*.-

- Bruxelles: Eurocities, mars 1996.
- EUROCIUTATS (Comitè de Benestar Social): *La política social europea i les ciutats*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, març 1993.
- EUROCIUTATS: *Declaración Final*.- Barcelona: Congrés Europeu de Benestar Social, 1991.
- EUROCITIES: *Une contribution à la réforme de la politique regionale européenne*.- Strasbourg: Eurocities, 1997.
- EUROCIUTATS (Comissió de Benestar Social): *Tolerància social*.- Barcelona: Ajuntament de Barcelona, març 1992.
- EUROCITIES: *Final declaration of the Eurocities conference European cities as engines of job creation*.- Bruxelles: Eurocities, 1996.
- EUROPE YOUNG FEDERALIST (JEF): *A Europe for everibody?*. JEF. Europe infob, 1997.
- Europe: vers un avenir social*, *Deutscher Gewekschaftsbund (DGB)*, septembre 1995.
- FONDA (pour la vie Associative): *Déclaration pour une Europe civique et sociale*.- Paris: Fonda, mars 1997.
- FORUM PERMANENT DE LA SOCIETE CIVILE: *Charte des Citoyennes et Citoyens Européens (projet)*.- Bruxelles, mars 1997.
- INTER CITIZENS CONFERENCE (ICC): and the EUROPEAN MEETING: *News Forms of Democracy and the Social Question in Europe*.- Dublin: ICC, november 1996.
- OBSEVATOIRE SOCIAL EUROPÉENN: *Citoyenneté européenne, citoyenneté locale*.- Bruxelles 1995.
- PARLAMENTO EUROPEO (Comisión de Política Regional): *Sobre el futuro de la cohesión económica y social; Sobre las autoridades regionales y locales, actores de la unión política*.- Bruselas: Conferencia Parlamento Europeo Colectividades Territoriales de la Unión Europea, 1996.
- PARLAMENT EUROPÉEN (Commission Institutionelle): *Audition publique "Le Traité d'Amsterdam"; Contribubition des ONG'S*.- Bruxelles, 7 octobre 1997.
- SANTER, Jacques: *Discours au Comite des Regions*.- Bruxelles: Comite des Regions, juin 1996.
- UNION DES FEDERALISTES EUROPEENS: *Note sur les points de vue de l'Union des Federalistes Européens en relation avec la Conférence Intergouvernementale et le projet de la Présidence Irlandaise*.- Bruxxelles: UEF, 1996.

JORDI BORJA

(Barcelona, 18 de junio de 1941)

Estudios de derecho y ciencia política (Barcelona y Madrid). Licenciado en sociología (Sorbonne-Paris) y postgrado en geografía (idem). Master de Urbanismo (Paris).

Ha sido profesor de Geografía Urbana e Instituciones y Territorio en la Universidad Autónoma de Barcelona y actualmente dirige el Master Ciudad: Políticas, proyectos y gestión, en la Universidad de Barcelona. En los últimos 3 años ha sido profesor invitado de las Universidades Pompeu Fabra (Barcelona), Institut Français d'Urbanisme (Paris VIII), Facultad de Arquitectura y Urbanismo (Buenos Aires) y Pratt Institute y New School (New York).

Entre 1980 y 1995 ocupó diversos cargos públicos como Diputado en el Parlamento de Cataluña, Teniente de Alcalde de Barcelona, vicepresidente ejecutivo de Área Metropolitana de Barcelona y Responsable de la Ponencia que elaboró el Proyecto de Carta Municipal.

Actualmente dirige UTC (Urban Technology Consulting) y es consultor en planeamiento territorial y estratégico, proyectos urbanos y reforma política de los gobiernos locales. Entre 1995 y 2001 ha realizado consultorías en Europa (Barcelona, San Sebastián, Santiago de Compostela, Granada, Valencia, Lisboa, Roma, París, etc.) y en América latina (Buenos Aires, Santiago de Chile, Sao Paulo, Rio, Santo André, Bogotá, Caracas, México, Córdoba, Rosario, etc.)

Publicaciones recientes:

Local y Global, con Manuel Castells (Taurus 1997), *La Ciudadanía europea* (Península, 2001), *Espacio público, ciudad y ciudadanía* (Diputación de Barcelona 2001).