

# CIUDADANÍA Y NACIONALISMO FRENTE A LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN LA UNIÓN EUROPEA

VIRGILIO RUIZ RODRÍGUEZ

Licenciado, Maestro y Doctor en Filosofía por la Universidad  
Iberoamericana de México. Licenciado en Derecho  
y profesor de la citada Universidad

SUMARIO: I. Introducción. II. La Unión Europea: sus antecedentes. III. La Unión Europea como enigma. IV. Ciudadanía y Nacionalismo. V. Estado actual de la libertad de circulación de las personas. VI. Fundamento jurídico de la libre circulación de personas. VII. Conclusión.

## I. INTRODUCCIÓN

Al tratar el tema en cuestión: *La libre circulación de personas en la Unión Europea*, me viene a la mente la situación que vivían las distintas Polis griegas, tiempo antes de su conquista llevada a cabo por el macedonio Alejandro Magno, (336, a. C.) que dio por resultado el movimiento cultural conocido como el Helenismo; no obstante siendo todas ellas en número muy grande, mantenían entre sí *lazos de unión* muy fuertes; de los cuales, dos me parecen de suma importancia y de mucho significado para este caso objeto de estudio: LA UNIÓN EUROPEA.

El primero de ellos era la religión. En Grecia se vivía el politeísmo: cada ciudad tenía su diosa particular pero un dios común: Zeus. El segundo, la lengua. Los griegos se sentían muy orgullosos de su lengua, el *griego*, que era según ellos la lengua de la gente culta, es decir, de los griegos, —pues hasta los dioses la hablaban— y los que no la hablaban eran los bárbaros.

Por otra parte, a nivel, —podemos decir político— ¿qué unión se daba entre las distintas Polis? ¿Confederación o Federación? Parece ser, que en todo caso, podríamos hablar de una Confederación, lo cual traería como resultado una unión muy dé-

bil sustentada sólo en el aspecto cultural y en la buena voluntad de las partes. Esto los ponía en la situación especial de ser presa fácil de conquista para los otros pueblos, pues era una unión muy frágil sustentada en bases muy endebladas.

Lo anterior es considerado por lo que representa hablar de la Unión Europea, integrada por diversos Estados o Naciones de las cuales tanto la religión como la lengua son diversas. Esto hace nacer en mí una sospecha o duda muy fuerte sobre el futuro de la Unión Europea. No obstante el camino que ya se ha andado hacia su integración, —que es bastante largo— hace surgir en mí una doble pregunta ¿De verdad se llevará a cabo una unión tal entre los diversos Estados que sea lo suficientemente fuerte y sólida, y por lo tanto, permanente? ¿Los diversos Estados podrán configurar una verdadera Federación, una unión federativa definitiva? Concédaseme el beneficio de la duda.

Relacionado con lo inmediato anterior, Carlos Sánchez Fernández escribía en 1999: «creemos que Europa debe dejar de ser una suma de miembros agregados, para caminar hacia una auténtica Federación de Estados»<sup>1</sup>. Un poco más adelante señala: «Con recursos insuficientes (el volumen de recursos asignados al presupuesto comunitario, 1.27 de PNB) y la obsesión de los gobiernos por los saldos financieros será muy difícil, por no decir imposible, mantener el dinamismo necesario en el proceso de integración»<sup>2</sup>.

## II. LA UNIÓN EUROPEA: SUS ANTECEDENTES

Según Araceli Mangas Martín \*, el proyecto de una Unión Europea se remonta casi a los orígenes mismos del proceso de la integración (propuesta del ministro francés, Aristide Briand, ante la Sociedad de Naciones en 1929); pero, sin perjuicio de esos orígenes, algo lejanos y conceptualmente distintos, el objetivo de transformar cualitativamente las relaciones emprendidas en 1951 y 1957 se puede situar en los años setenta<sup>3</sup>.

La propuesta del ministro francés fue sobre la creación de una federación denominada «Unión Europea». Esta idea fue desarrollada posteriormente en un *Memo-rándum del Gobierno francés enviado a las cancillerías europeas en la Sociedad de Naciones el 1 de mayo de 1930*. Proponía difusamente la coordinación de los Estados europeos en el seno de la misma SDN mediante la creación de una Conferencia europea, un Comité político permanente y una Secretaría. Sin embargo, era algo más definida políticamente al tratar de crear «una federación fundada sobre la idea de unión, y no de unidad», en el respeto a la independencia y soberanía nacional de cada uno

<sup>1</sup> LINDE ENRIQUE et ali, *El futuro de la Unión Europea: después de Amsterdam, ¿Qué?*, COLEX, Madrid, 1999, 16.

<sup>2</sup> *Idem.* 17.

\* Catedrática de Derecho Internacional Público en la Universidad de Salamanca.

<sup>3</sup> MANGAS MARTÍN ARACELI, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, 39.

de sus Estados. Su proyecto económico para la Unión Europea se fundaba en «la aproximación de las economías de los Estados europeos, realizada bajo la responsabilidad política de los gobiernos solidarios»<sup>4</sup>.

Posteriormente, sobre esos cimientos ideológicos, el movimiento federalista europeo celebró el Congreso de la Haya entre los días 8 y 10 de mayo de 1948, con amplias aspiraciones de forjar la unidad política de Europa. Pero este Congreso fue rechazado en sus conclusiones por parte de los gobiernos de los distintos Estados europeos, que en su lugar formularon ciertas propuestas que derivaron en lo que más tarde fue el Consejo de Europa, creado por el Tratado firmado en Londres el 5 de mayo de 1949.

El proceso de construcción europea, —según José María Rosales— se ha articulado en torno a dos ejes: *uno económico* (que orienta la política comunitaria desde sus antecedentes en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951) y *otro político* (subordinado al anterior, que cumple una función legitimadora al proveer de una retórica de la comunitariedad). A su vez, estos dos ejes conjugan dos estrategias de construcción institucional (*Community-building*) con un fuerte contenido económico: la integración (que se corresponde con un modelo político federal, desdibujado en sus inicios por la prioridad de la consolidación de las democracias tras la guerra) y la cooperación (que se corresponde con el modelo primado inicialmente, y por entonces, único posible, de cooperación intergubernamental o comunitario)<sup>5</sup>.

No obstante, el papel tan relevante y trascendente que han desempeñado estos dos ejes en la construcción europea, no han corrido en forma paralela y pareja. Pues como bien lo señala José María Rosales, hasta la década de los ochenta se mantiene la primacía de la dimensión económica sobre la política sin que el proceso experimente ninguna crisis de legitimidad. En el largo período que media, el modelo comunitario ha resultado funcional para la reconstrucción de las economías nacionales, mientras que la dimensión política ha sufrido, sin embargo, una evolución lenta, aunque no menos relevante por las consecuencias que plantea a medio plazo. La evolución muestra cómo se ha producido un creciente desajuste entre ambas dimensiones. Y no porque la cooperación económica y la cooperación política no puedan complementarse de forma estable en el marco del modelo comunitario, sino por el tránsito que desde ahí se opera hacia un modelo de integración. Desde esta perspectiva de cambio puede apreciarse el grado de disfuncionalidad que ha acumulado la construcción política<sup>6</sup>.

La definición económica y política de Unión Europea que se proyectaba en los años treinta ha sido profética de la que, —según Mangas Martín— con parecidas ambigüedades, se ha consagrado en 1992 en el Tratado de la Unión Europea<sup>7</sup>. Esta ini-

<sup>4</sup> *Op. cit.*, 5.

<sup>5</sup> ROSALES JOSÉ MARÍA et alí, *Ciudadanía, Nacionalismo y derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2000, 51.

<sup>6</sup> *Op. cit.*, 51.

<sup>7</sup> *Op. cit.*, 5.

ciativa no despertó respuestas favorables masivas, por el contrario, las oposiciones fueron fuertes como la del Reino Unido y por parte —en ese entonces— de la URSS, ya que J. Stalin veía en la Unión Europea una máquina de guerra contra la URSS.

La crisis económica vivida en los años de esa misma década de los treinta, y el triunfo de los fascismos —señala Mangas Martín— propiciaron un clima nacionalista que desembocó en la segunda gran guerra entre europeos en el siglo pasado. Sin embargo, los proyectos de unificación no murieron, sino que resurgen en la misma Segunda Guerra Mundial y desde la resistencia o desde el exilio se sigue propugnando la necesidad de impedir esos cataclismos cíclicos que asolan a Europa —dos en la primera mitad del siglo— proponiendo como objetivo inmediato, tras lograr la paz, organizar una estructura federal en Europa<sup>8</sup>.

Con una Europa destrozada y dividida tanto en lo económico como en lo político, la necesidad de resucitar la idea de la unidad europea es apremiante y se hace sentir en la población, de tal manera que surgen movimientos pro-europeístas; los cuales aunque en un principio estaban desconectados de la iniciativa estatal y no respondían a impulsos gubernamentales, como fueron algunas organizaciones sindicales, los universitarios, personalidades de la vida intelectual, artistas, etc., sin embargo, tuvieron gran impacto en el sentir de los europeos.

Del mismo modo podemos decir que las corrientes sociales y políticas que trascendieron las fronteras estaban animadas por ideas federalistas iniciadas y apoyadas por europeístas prestigiosos como Henri Brugmans, Alexander Marc, Denis de Rougemont, Salvador Madariaga y otros.

El federalismo europeo, en palabras de Brugmans, implica una concepción de un poder central y unos poderes múltiples. Su objetivo no era reemplazar la soberanía nacional por una soberanía europea. Se trata de crear unas Instituciones adecuadas, que por sus competencias o dimensiones geográficas, correspondan a los diferentes problemas que surgen. Se tiende, al mismo tiempo, hacia la organización de grandes conjuntos continentales y hacia la diversificación de los centros de decisión. Estas dos corrientes se complementan y condicionan mutuamente. En este sentido decía Denis de Rougemont que «porque son demasiado pequeños, los Estados nacionales deberían federarse a escala continental; porque son demasiado grandes deben federalizarse»<sup>9</sup>.

### III. LA UNIÓN EUROPEA COMO ENIGMA

Un hecho acaecido en la historia de Europa, al filo de la Segunda Guerra Mundial, del cual en un primer momento sólo se esperaba un resultado inmediato, pero que después tendría una trascendencia y unas consecuencias insospechadas para el

<sup>8</sup> *Op. cit.*, 6.

<sup>9</sup> Citados los dos pensadores por Mangas Martín, en *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, 7.

proyecto del futuro europeo, todavía en camino, LA UNIÓN EUROPEA, es lo que se conoce como Plan Marshall.

La situación de desastre y ruina que heredó Europa de ese hecho bélico, fue lo que movió a los EE.UU. a presentar el «Plan de reconstrucción europea» o Plan Marshall, que descansaba en la fortaleza de la economía norteamericana, la cual no sólo no conoció la destrucción de la guerra sino que se potenció con ella.

El Plan Marshall consistía, en sus aspectos esenciales —según Mangas Martín— en que el Gobierno norteamericano pagaría directamente a los exportadores norteamericanos que vendieran a los gobiernos o a los fabricantes europeos. Los importadores europeos pagaban en sus monedas nacionales y este pago se giraba a una cuenta del Gobierno de los EE.UU. en los Bancos centrales («contravalor»); el contravalor quedaba inmovilizado y no se afectaba a la compra de dólares y no se utilizaba en consecuencia, por el Gobierno estadounidense. Esta inmovilidad producía deflación. Por su parte, el Gobierno de los EE.UU. aceptaba poner a disposición de los Gobiernos europeos ese dinero inmovilizado para llevar a cabo inversiones: a tal fin, el General Marshall sugería la necesidad de un acuerdo entre los Estados europeos sobre sus necesidades de desarrollo y un programa que pusiera en marcha la economía europea; pero, el entendimiento sobre las necesidades y los remedios era un «asunto de los Europeos. La iniciativa —en opinión del G. Marshall— debe venir de Europa»<sup>10</sup>.

La respuesta no se hizo esperar: dieciséis Estados europeos se reunieron en el mes de julio de 1947, muchos se negaron a participar por voluntad propia o por disposición de la URSS. Al año siguiente, (16. 4. 1948), los primeros decidieron gestionar en común la ayuda americana a través de la creación de la OEEC, *Organización Europea de Cooperación Económica*. Esto marca en los últimos años el verdadero punto de partida de la reconstrucción europea, camino hacia la futura Europa.

Conforme se fueron cumpliendo las previsiones de recuperación y desarrollo económico, —señala el Dr. Miralles Sangro— la OEEC fue dejando de tener sentido para terminar dando paso a una nueva organización, con fines más amplios y dirigidos más allá del ámbito geográfico europeo, que pasó a denominarse Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE) según su Tratado de creación, del 14 de diciembre de 1960<sup>11</sup>.

Al mismo tiempo que se intentaba la organización económica europea, se veía la necesidad urgente de contar con una fuerza militar firme. Así surgieron organizaciones internacionales rebasando el ámbito europeo como la (OTAN) Organización del Tratado del Atlántico Norte, creado por el Tratado de Washington, de 4 de abril de 1949, y el llamado Pacto de Varsovia, creado por el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua, en Varsovia el 14 de mayo de 1955, integrado solamente con países europeos.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, 8.

<sup>11</sup> ENRIQUE LINDE PANIAGUA et ali. *Principios de Derecho de la Unión Europea*, COLEX, Madrid, 2000, 37.

Con la misma intención, aunque no sólo con fines militares y de defensa, sino también para buscar la cooperación económica, social y cultural, tuvo lugar la creación de la Unión de Europa Occidental (UEO) por el Pacto de Bruselas de 17 de marzo de 1948, la cual desempeñará un papel fundamental y de suma trascendencia en la Unión Europea, como queda de manifiesto en el texto siguiente:

La Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros toma nota de la declaración, adoptada por el Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental el 22 de julio de 1997, que en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo J.7 (ahora 17), a la letra dice: «La Unión Europea Occidental (UEO) es parte integrante del desarrollo de la Unión y proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa especialmente en el contexto del apartado 2: (Las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz). La UEO secunda a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común tal como se establecen en el presente artículo»<sup>12</sup>.

A principio de los años cincuenta del siglo pasado, hubo el doble intento de creación europea de dos instituciones: *Una*, con fines más directos para la defensa común, la Comunidad Europea de Defensa, (CED) por el Tratado firmado en París el 27 de mayo de 1952. La idea creadora de esta Comunidad respondía —según Roberto Viciano Pastor— a un modelo intermedio entre el federalismo radical (partidario de la creación lo más pronto posible, de un estado Federal europeo) y el funcionalista (partidario de la conformación primero de una identidad europea, para después pasar a constituir un Estado federal): Era funcionalista porque se trataba de generar la integración en un aspecto concreto. Pero era radical porque el aspecto concreto era la defensa, uno de los elementos que definen clásicamente los poderes estatales, y en el esquema federal los poderes de la federación<sup>13</sup>. Y *otra*, con finalidad más amplia, la Comunidad Política Europea, anteproyecto elaborado por la Asamblea de la CECA en 1953. Pero a pesar de que ambas iniciativas fueron adoptadas en el seno de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, (CECA), creada por el Tratado firmado en París el 18 de abril de 1951, este intento fracasó.

El mismo autor citado afirma que el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa supuso el abandono de ulteriores desarrollos más federalistas, retornándose a la vía funcionalista en competencia con fuerte ascenso del nacionalismo. El proyecto federal europeo hacía aguas y se abría la perspectiva confederal ya planteada en el artículo 38 del Tratado de la CED<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> *Código Básico de Derecho de la Unión Europea*, Declaraciones adoptadas por la Conferencia, COLEX, Madrid, 1998, 104-105.

<sup>13</sup> VICIANO PASTOR ROBERTO, «El largo camino hacia una Constitución europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, No.1-2.º Semestre (2001), 91 y 92.

<sup>14</sup> *Op. cit.*, 93.

En el terreno político es un hecho y también de sentido común, que la creación de un Estado federal necesita para su ser y su organización, de una Constitución también de carácter federal. Por lo tanto, al abandonarse el proyecto federalista y hacerse manifiesta la perspectiva confederal, a partir de ese momento, —señala Viciano Pastor— la idea de redactar una Constitución federal europea desaparece prácticamente de la escena política, quedando relegada al argot de los cada vez menos influyentes movimientos federalistas europeos <sup>15</sup>.

Las diferencias entre los Estados europeos, entre los gobiernos, entre las distintas opciones políticas, —según el Dr. Miralles— no eran impedimento para que el proyecto de unidad europea fuera forjándose. Atrás iban quedando el Plan Marshall y el Congreso de la Haya y la incipiente OECE.

Pero la idea de una Europa unida y federal se mantenía viva con vistas a la creación de los «Estados Unidos de Europa», no sólo por la propia iniciativa regional, sino también como fruto de la inevitable influencia de los Estados Unidos de Norteamérica y la actividad desarrollada en los países del bloque del Este europeo.

Políticos y gobiernos, de forma particular en Francia, buscaban una fórmula que pudiera poner en marcha el difícil camino de la integración, y entre aquellos se encontraba Jean Monnet, quien después de la Segunda Guerra Mundial se convirtió en el gran impulsor del desarrollo real de la economía francesa, en particular en el ámbito de la industria del acero y su coordinación con Alemania.

Comenzaba a tomar cuerpo —termina diciendo el Dr. Miralles— la idea de que el proceso de unidad tendría que pasar de la Europa de lo ideal a la Europa de lo posible <sup>16</sup>.

La Comisión de las Comunidades Europeas en La Gobernanza Europea (Un libro blanco), teniendo presente el artículo 6.1 del TUE, que a la letra dice: «La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros», señala que: la integración europea ha generado cincuenta años de logros y éxitos, todos ellos obtenidos con medios democráticos; la Unión se basa en el Estado de Derecho; debe fundamentar su acción en la Carta de los Derechos Fundamentales; y, que tiene un doble mandato democrático a través de un Parlamento que representa a los ciudadanos de la UE y un Consejo que representa a los Gobiernos electos de los Estados miembros. Pero que a pesar de todo esto, todavía se mantiene en muchos europeos un sentimiento de alejamiento de la labor de la Unión. Sentimiento que afecta a las Instituciones políticas en todo el mundo. Pero por lo que se refiere a la Unión, refleja unas tensiones concretas y una incertidumbre sobre la identidad de la Unión y sobre aquello en lo que aspira a convertirse, sobre sus lími-

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Op. cit.*, 40.

tes geográficos, sus objetivos políticos y la manera en que los poderes son compartidos con los Estados miembros <sup>17</sup>.

Por lo tanto, todavía queda un buen trecho que recorrer del camino que se ha trazado para alcanzar el fin propuesto: La Unión Europea.

#### IV. CIUDADANÍA Y NACIONALISMO

En esta situación de recelo nacional, de exagerado cuidado por la soberanía nacional, de demasiada preocupación en los diversos Estados por la independencia, (entiéndase fronteras), existen dos factores reales que dificultan este arduo camino hacia la integración europea, y por lo tanto, hacia la tan anhelada y deseada Unión Europea. Estos factores o elementos son la *ciudadanía* y el *nacionalismo*.

Para Aristóteles, un simple y puro ciudadano se definía no por otra cosa, sino por el derecho de participar en las funciones judiciales y en el cargo <sup>18</sup>. Para el mismo filósofo, la ciudadanía quedaba limitada a los que eran, por ambas partes ciudadanos, no sólo por una parte, es decir, el hijo de padre ciudadano o de madre ciudadana solamente <sup>19</sup>.

Antes de adentrarnos al estudio de este asunto, creo que es conveniente distinguir estos dos conceptos, *ciudadanía* y *nacionalidad*. Según Francisco Venegas Trejo, se puede sostener que *ciudadanía* es el vínculo jurídico y predominantemente político que relaciona a un individuo con un Estado. *In lato sensu*, podemos sostener que ciudadanía es la cualidad jurídica que tiene toda persona física estatal o «nacional» de una comunidad soberana, que le permite participar en los asuntos políticos de su Estado.

La *ciudadanía* existe como un concepto fundamental del Estado, que sólo se explica y justifica si actúa conforme al derecho. Es una *categoría jurídica*, de derecho constitucional, para ser exactos.

La *nacionalidad*, en cambio, es un concepto eminentemente *sociológico*; implica la pertenencia o integración natural con un grupo étnico y cultural específico, dotado de un profundo sentimiento de solidaridad y de un peculiar estilo de vida <sup>20</sup>.

Laura Trigueros G. en cambio, entiende por *nacionalidad* el atributo jurídico que señala al individuo como miembro del pueblo constitutivo de un Estado. Es el vínculo legal que relaciona a un individuo con el Estado. Aunque también señala, que en su acepción sociológica es el vínculo que une a un individuo con un grupo en virtud de diversos factores: la vida en común y la conciencia social idéntica <sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *La gobernanza Europea*, (Un libro blanco), Bruselas, 2001, 7.

<sup>18</sup> *Política*, L, III, 1, 1274b, Obras, Aguilar, Madrid, 1977.

<sup>19</sup> *Idem*, 1276a.

<sup>20</sup> Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I, 6.ª edición, UNAM, México, 1993, 468.

<sup>21</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. III, 6.ª edición, UNAM, México, 1993, 2173.

Por *ciudadanía* se entiende habitualmente el reconocimiento por parte del Estado a los individuos que lo integran del derecho al disfrute de las libertades fundamentales, en especial de los derechos civiles y políticos. Tal capacidad política y jurídicamente reconocida es —para Rubio Carracedo—<sup>22</sup> la que constituye a los individuos en ciudadanos.

Me parece más propio lo que escribe sobre este término el Dr. Pedro-Pablo Miralles cuando dice «por *ciudadanía* podemos entender que se trata de un conjunto de vínculos básicos (sociales, culturales, políticos, económicos) que comparten y unen a las personas en un momento y espacio determinado en una perspectiva democrática»<sup>23</sup>. Por muy doctrinal, teórico o abstracto que resulte este concepto, —continúa diciendo el mismo Dr.— no cabe duda de que desde los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas de los años cincuenta se sentaron las bases de su concreción, de lo que era y debería ser una particular ciudadanía y en una perspectiva integradora determinada de unidad europea<sup>24</sup>.

Tiene razón en lo que dice el Dr. Miralles sobre la ciudadanía, pero no fue sino hasta que se añadió una Segunda Parte al Tratado de la Comunidad Europea (antes CEE) arts. 8-8 E, hoy arts. 17-22, tras el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997, cuando se creó y reguló por primera vez la Ciudadanía de la Unión. Así tenemos en forma muy específica lo siguiente:

Art 17.1. *Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional.*

2. *Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado*<sup>25</sup>.

Cabe señalar que el Reino Unido e Irlanda han optado por no participar en las nuevas medidas del Tratado de Amsterdam relativas a la libre circulación de las personas.

Podemos decir, que el plus novedoso que aporta el TUE en esta materia es doble: el *primero* consiste en que traspasa la barrera económica y crea derechos vinculados al ejercicio del poder en el marco de la Unión Europea de carácter político. El *segundo*, en que crea una institución nueva al servicio del ciudadano en la que se encuadran esos derechos superando todo vínculo nacional.

En relación con esto, el Gobierno español, en forma anticipada, ya había hecho una propuesta al Primer Ministro de Irlanda (Presidente en ejercicio del Consejo) en mayo

<sup>22</sup> RUBIO CARRACEDO JOSÉ, et ali, *Ciudadanía, Nacionalidad y Derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2000, 10.

<sup>23</sup> LINDE PANIAGUA ENRIQUE, et ali, *El Futuro de la Unión Europea: después de Amsterdam. ¿Qué?*, COLEX, Madrid, 1999, 115.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Código Básico de Derecho de la Unión Europea*, Tratado de la Comunidad Europea, COLEX, Madrid, 1997, 204.

de 1990, y en febrero de 1991 la presentó a la Conferencia intergubernamental sobre la Unión Política, para que la Comunidad dejara de ser un espacio económico de «efectos limitados en la vida diaria de sus ciudadanos en cuanto tales», y en su lugar se impusiera la configuración de una ciudadanía de la Unión Política Europea. Esta ciudadanía se concibe como

«el estatuto personal e inseparable de los nacionales de los Estados miembros, que por su pertenencia a la Unión son sujetos de derechos y deberes especiales propios del ámbito de la Unión y que se ejercen y tutelan específicamente dentro de las fronteras de ésta, sin perjuicio de que tal condición de ciudadano europeo se proyecte también fuera de esas fronteras»<sup>26</sup>.

Al hablar de este concepto en la realidad actual es necesario tener presente ciertos problemas que se encuentran en la realidad sociopolítica de nuestro tiempo; además, la profunda mutación que ha venido sufriendo el viejo binomio Estado-nación. Los problemas enunciados son entre otros: integración y diferenciación político-social, sobre todo cuando se trata de Estados pluriétnicos y con numerosas minorías diferenciales e incluso nacionalidades con fuerte raigambre histórica. La conciliación de estas realidades (porque no son sólo conceptos) es cada vez más apremiante, debido al proyecto europeo que no se acaba de cocinar: LA UNIÓN EUROPEA.

Los pensadores versados en el proceso de conformación e integración de la Unión Europea, señalan entre los objetivos de ésta, como el segundo, a la *ciudadanía europea*, siendo el primero el *progreso económico*, sostenible, que con la aceptación de la moneda única, el euro, parece terminado el proceso de integración económica. Por lo tanto, muy ligado a la Unión Europea es la creación de una ciudadanía europea y, a tal fin, reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros. Esa ciudadanía no sólo no es excluyente de la condición de nacional de un Estado miembro, cuya determinación sigue siendo de competencia soberana de éste; sino que es su *conditio sine qua non*: sólo el nacional de un Estado miembro puede ser ciudadano de la Unión y sólo mientras mantenga aquella situación.

La ciudadanía europea es —afirma Diego J. Liñán Noguerras— \* un complemento y no un sustituto de la nacionalidad. El ciudadano de la Unión deja de ser materialmente un extranjero, se ve privilegiado por un estatuto semejante al nacional, y pasa a compartir como tal ciudadano de la Unión, independientemente de la actividad económica, un conjunto de derechos y libertades, incluido el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y europeas, garantizados por un sistema jurisdiccional único<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, 599.

\* Catedrático de Derecho Internacional Público Universidad de Granada.

<sup>27</sup> LIÑÁN NOGUERAS DIEGO J. y ARACELI MANGAS MARTÍN, *Instituciones y Derechos de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, 45.

Con la obtención del estatuto de ciudadano de la Unión nos adentramos en la integración política, (que es el segundo de los ejes que sostienen el proceso de construcción de la integración europea, señalados antes). Además, esa ciudadanía —indica el mismo autor— es dinámica y evolutiva, de modo que se podrán desarrollar y ampliar los derechos de los ciudadanos a otros distintos de los regulados en el TUE <sup>28</sup>.

No obstante los beneficios que representaría y que traería consigo, la aceptación y vivencia para cada europeo y para cada Estado europeo, de lo que es la *ciudadanía europea*, hablar de esto, para José María Rosales, es hablar de una paradoja de la imaginación política: no existe ningún público europeo (ciudadanía europea) como tal. Sin embargo, la idea juega un papel determinante en la construcción política de Europa, fraguada como acercamiento entre Estados y como intento de dar forma a una cultura política de igualdad entre sus ciudadanos. Que se discuta sobre la dimensión cívica o ciudadana de la Europa política (yo diría incluso, «que se haya creado una ciudadanía de la Unión», art. 17.1. del TCE) no es suficiente para probar que exista un público de ciudadanos (ciudadanía europea). Sólo existen públicos nacionales, los públicos de cada país miembro de la Unión Europea, que en conjunto, sin embargo, no llegan a formar una opinión pública europea. Tampoco comparten una identidad común ni, hasta el momento, un proyecto político y de sociedad <sup>29</sup>.

Se trata, en todo caso, —continúa escribiendo el mismo autor— de una identidad germinal, participada en la medida en que la democracia como proyecto político puede fundar una identidad colectiva más amplia e incluyente que las identidades nacionales, aunque su relevancia política se muestre, en cambio, bastante limitada. A diferencia de las entidades *nacionales*, que reflejan una estricta correlación entre idea de nación e identidad, es ahora un proyecto político la referencia que rompe esa continuidad y permite articular una identidad no ceñida a los límites de una única nación. Siendo, por otra parte, los Estados europeos, salvo muy contadas excepciones, Estados multinacionales, se abre entonces una vía para el desarrollo de una identidad democrática propiamente europea o paneuropea.

Cabe así entender —termina el autor— la instauración de una ciudadanía en la Unión Europea, superpuesta a las ciudadanías nacionales: en virtud de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993, los nacionales de los Estados miembros son ciudadanos de la Unión <sup>30</sup>.

La ciudadanía, en estos términos, es un instrumento insoslayable para la democracia; y ésta sólo puede realizarse por y para los seres humanos; es el poder del pueblo, y a éste sólo lo integran seres racionales\*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> ROSALES JOSÉ MARÍA, et ali., *Ciudadanía, Nacionalismo y Derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2000, 47.

<sup>30</sup> Cfr. *op. cit.*, 49 y 50.

\* La democracia ha padecido muchos desgarramientos a través del tiempo; es hora de que se adapte a los nuevos tiempos y se reivindique con el contexto posmoderno.

A su vez la democracia, la gran alternativa descartada de la historia de este siglo, (siglo XX) es —apunta María de Lourdes Souza— el espacio idóneo para la construcción de un compromiso entre individuo y sociedad. En este proceso de construcción, el espacio de la ciudadanía, sufre una transformación profunda, exigiendo la imaginación social de nuevos ejercicios de democracia y de nuevos criterios democráticos para evaluar las diferentes formas de participación democrática<sup>31</sup>.

Aunque ya sabemos qué se entiende por nacionalidad, queda, sin embargo, por aclarar el otro término en juego que es el *nacionalismo*. Al abordar este tema, de manera exigida se presenta otra realidad, el *pluralismo cultural* que está en clara oposición con la presunción nacionalista de que la comunidad política y la comunidad cultural deben coincidir. El nacionalismo sostiene que el Estado y la nación están hechos el uno para el otro, de tal modo que son incompletos, el uno sin el otro. Es así como el profesor Manuel Toscano Méndez entiende básicamente por nacionalismo «el principio político que defiende la congruencia entre la unidad política y la unidad nacional como norma fundamental de legitimidad política»<sup>32</sup>.

Si sostenemos la afirmación de que frente al nacionalismo nos encontramos con el pluralismo cultural, el nacionalismo plantea un reto muy difícil, pues no consiste en la mera acomodación de la diversidad cultural. No se trata de preservar la identidad cultural de ciertos grupos en un marco político más amplio, ya que en ellos se encuentra una identidad diferenciada, y esta es la prueba de que existe una comunidad política distinta, y por tanto una legítima aspiración a la soberanía política. Por esta razón, —señala el autor antes citado— el reto que suponen las minorías nacionales para la unidad y la estabilidad política es incomparablemente mayor que los problemas de integración y cohesión social planteados por la inmigración. Porque lo que la minoría nacional pone en cuestión es la legitimidad del marco político mismo, en razón de su falta de correspondencia con las auténticas comunidades nacionales que existen en el Estado<sup>33</sup>.

El señalamiento de las minorías nacionales como problema mayor en relación al que presenta la inmigración, para la integración y cohesión social, me parece de suma relevancia; porque si bien es cierto que hoy nos encontramos con la necesidad de mayor participación de los ciudadanos, con condiciones sociales y políticas exigidas por el que actualmente llamamos Estado moderno, también es muy cierto que las condiciones de vida se hacen progresivamente más homogéneas en el interior de cada Estado y difieren cada vez más entre Estados, por un lado. Y por otro, al referir el nacionalismo al Estado moderno, nos encontramos con la identificación de la población

<sup>31</sup> SOUZA MARÍA DE LOURDES, et ali. *El Vínculo Social: ciudadanía y cosmopolitismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, 231.

<sup>32</sup> TOSCANO MÉNDEZ MANUEL, et ali. *Ciudadanía, nacionalismo y Derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2000, 101.

<sup>33</sup> *Idem*. 102.

con Estado, promovida activamente por éste (*creación de la ciudadanía europea*: art. 17.1 del TCE), pero también con la resistencia de grupos y comunidades a la homogeneización e identificación que impone el Estado. De ahí que tenga razón el profesor Manuel Toscano Méndez al señalar «que el nacionalismo oficial supone el riesgo de alienar ciertas minorías culturalmente diferenciadas que se resisten a la asimilación que impone el Estado moderno y que no se reconocen en el proyecto nacional que patrocina; es decir, puede provocar un nacionalismo de signo contrario. Suele decirse que el nacionalismo alimenta el nacionalismo: no sólo por las rivalidades entre Estados, sino también entre el Estado nacional y las minorías nacionales que alberga»<sup>34</sup>.

Mi duda y mi preocupación por el futuro de la Unión Europea se acentúa, en la medida en que percibo, que realidades (porque está claro que no son sólo conceptos) tales, como ciudadanía, nacionalidad, nacionalismo, identidad nacional, soberanía popular, democracia, ciertamente viven un idilio muy estrecho de relación, pero también cierto margen de exclusión e intolerancia. Esto le externo por segunda vez, ya que la extensión de la ciudadanía común, es decir, la unificación de diversas comunidades (Estados Europeos) en un solo cuerpo político conlleva un riesgo, que consiste en la posibilidad de transformar las relaciones entre grupos en relaciones de mayorías (la Unión) y minorías permanentes (los diversos Estados). Desde el punto de vista de la estabilidad democrática, se trata de un problema serio que amenaza con crear minorías sin posibilidad de acceder al poder e incapaces de identificarse con éste, mientras que la mayoría puede utilizar el poder político para hacer prevalecer sus características culturales.

La Profesora Emilia Bea Pérez señala sobre este asunto que el proceso de creación de la Unión Europea, aunque ha contado con numerosos pronunciamientos a favor de la participación regional o nacional y ha introducido el principio de subsidiariedad (el caso de España y otros Estados que han recibido la ayuda de los Estados ya Unidos para su incorporación a la Unión) y el Comité de las Regiones, continúa protagonizado por los gobiernos estatales y ha relegado a las minorías nacionales a un plano muy secundario. Por eso, todavía hoy, las Naciones sin Estado (como ella les llama) son la gran asignatura pendiente de la construcción europea<sup>35</sup>.

W. Kymlicka ha visto el problema, cuando advierte que, contra lo que suele pensarse sobre la ciudadanía común como forma de regular las relaciones entre mayorías y minorías en un contexto democrático, son precisamente la ciudadanía común y el contexto democrático los que primero crean el problema transformando comunidades relativamente separadas y diferenciadas en mayorías y minorías numéricas<sup>36</sup>.

Es una verdad común que todo ser humano tiene un grande amor a su tierra, a su pueblo, a su Estado; olvidar esto o ponerlo al margen por una identidad común, como

<sup>34</sup> *Op. cit.*, 105.

<sup>35</sup> BEA PÉREZ EMILIA, et ali. *El Vínculo Social: ciudadanía y cosmopolitismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, 127.

<sup>36</sup> Citado por el Prof. Toscano en *Op. cit.*, 97.

es la *ciudadanía uniforme*, no es fácil. En consecuencia, la regulación de las diferencias nacionales en una sociedad democrática representa también un reto, cuya trascendencia no es comparable con la diversidad de culturas. Porque el problema ya no se reduce —como decíamos arriba— a la acomodación de la diversidad cultural, sino a la articulación de diferentes unidades políticas con una pretensión de autogobierno, incluso la aspiración a una completa soberanía.

Incluso, esta diversidad ya no sería la concebida solamente entre ciudadanos con diferentes bagajes culturales, pero con una relación común con el Estado (Unión). Consistiría más bien en formas diferentes de sentirse miembro de la comunidad política: unos ciudadanos podrían concebir su relación con el Estado en forma directa y en términos nacionales, mientras que otros podrían establecer su relación con el Estado a través de su pertenencia y su identidad comunitaria. Tal vez esta fuera la única forma de reconocer las diferencias nacionales en un contexto democrático.

Para el profesor Toscano, esto, lejos de ser una solución, se trata más bien de un problema. Desde el punto de vista de las minorías nacionales se recela de que el federalismo, bajo la apariencia de descentralización, no esconda un propósito homogeneizador si insiste sobre la igualdad de los territorios. Por otra parte, conviene reparar en las dificultades del federalismo cuando se trata de regular las diferencias nacionales; señala como ejemplo el problema canadiense-quebequés. Y dice: si el federalismo no tiene éxito en Canadá, un país avanzado social y económicamente, con una sólida cultura política democrática, cuando se trata de lograr un adecuado encaje de distintas pretensiones nacionales, entonces es difícil pensar que pueda tener éxito en otras partes<sup>37</sup>.

## V. ESTADO ACTUAL DE LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE LAS PERSONAS

Ante este panorama y prospectiva todavía no firmes ni muy claros en relación a la construcción, integración o conformación de la Unión Europea, la libre circulación de las personas ¿en qué situación se encuentra? Desde 1957 el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (hoy CE) incluye disposiciones destinadas a garantizar la libre circulación de los trabajadores en el territorio de la Comunidad. Distintos instrumentos comunitarios permitieron hacer de este derecho una realidad. La idea de la libre circulación de las personas se fue imponiendo poco a poco a través de la creación del mercado interior. A partir de 1993 toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro tiene el derecho a circular y residir libremente en la Unión Europea (art. 18 del Tratado de la CE): *Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las dis-*

---

<sup>37</sup> *Op. cit.*, 114.

*posiciones adoptadas para su aplicación*, al haber quedado vinculado este derecho a la ciudadanía europea <sup>38</sup>.

El Parlamento Europeo, en la ficha técnica 2.3.0. sobre la libre circulación de las personas señala como objetivo: La libertad de circulación de las personas y la eliminación de controles en las fronteras interiores forma parte de un concepto más amplio, el de mercado interior, en el que no es posible que existan fronteras interiores ni que las personas vean sus movimientos obstaculizados.

El mismo documento señala que: el concepto de libre circulación de las personas (libre circulación) ha experimentado un cambio significativo desde que se creó. En las primeras disposiciones se trataba únicamente de la libre circulación de cada persona considerada como sujeto económico, ya fuera como trabajadores o como prestatarios de servicios. Este concepto económico inicial se ha ampliado cada vez más en el sentido de una generalización vinculada a la idea de una ciudadanía europea, independientemente de la actividad que se ejerciera y de las diferencias en cuanto a la nacionalidad. Ello se aplica también a los nacionales de terceros países, dado que tras la supresión de los controles en las fronteras interiores, ya no puede llevarse a cabo comprobación alguna de la nacionalidad <sup>39</sup>.

Para el 28 de junio de 1990 el Consejo aprobaba tres Directivas relativas a amplias capas de población que no encajaban en la denominación (sujeto económico), y por lo tanto sin el derecho a la libre circulación:

Directiva 90/364/CEE, cuyo objetivo a lograr es suprimir los obstáculos a la libre circulación de personas, para que cualquier ciudadano europeo pueda residir en un país que no sea el suyo. En virtud de otras disposiciones de Derecho Comunitario, siempre y cuando dispongan para sí mismos y para su familia de un seguro de enfermedad y de recursos suficientes para evitar convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida.

Directiva 90/365/CEE, cuyo objetivo a obtener, igual que la anterior era suprimir los obstáculos a la libre circulación de personas, pero también hacer extensivo el derecho de residencia del que goza todo trabajador por cuenta propia o ajena, al periodo inactivo de su vida profesional (por ejemplo, los jubilados o pensionados), siempre y cuando disfruten de: *a)* una pensión de invalidez, de jubilación anticipada o de vejez, o bien, *b)* de un subsidio por accidente de trabajo o enfermedad profesional.

Directiva 93/96/CEE, que con algunas adaptaciones técnicas, reproduce el texto de la Directiva 90/366/CEE, cuyo objetivo es garantizar el acceso a la formación profesional de los ciudadanos de los Estados miembros, estableciendo que para el ejercicio del derecho de residencia, mediante declaración o, a elección del estudiante, por

<sup>38</sup> Libre Circulación de Personas, disponible en: <http://europa.eu.int/sacaplus/leg/es/1vb/114001.htm>, (4/06/02).

<sup>39</sup> Parlamento Europeo: Fichas técnicas: La libre circulación de las personas, disponible en: [http://www.euparl.eu.in/factsheets/2\\_3\\_0\\_es.htm?textMode=on](http://www.euparl.eu.in/factsheets/2_3_0_es.htm?textMode=on), (3/06/02).

cualquier otro medio al menos equivalente, garantice a las autoridades nacionales correspondientes que dispone de recursos, para evitar que, durante su estancia, se convierta en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida. Además, estar matriculado en un centro de enseñanza reconocido y contar con un seguro de enfermedad <sup>40</sup>.

El 18 de marzo de 1999, en el Informe que presenta la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre la aplicación de las anteriores Directivas, se asienta lo siguiente: Limitado en principio a las personas que ejercían una actividad económica, el derecho a la libre circulación se extendió a todos los nacionales de los Estados miembros, incluso aunque no ejerzan actividades económicas. Esta extensión del derecho de residencia, con algunas condiciones, fue confirmada solemnemente por la introducción del antiguo artículo 8A, por el Tratado de Maastricht, en el Tratado CE (nuevo artículo 18 —ya citado—). Este artículo confiere a todo ciudadano (de la Unión) un derecho fundamental y personal a circular y residir en el territorio de los Estados miembros.

Esto, no obstante, para la evaluación de la aplicación concreta de las directivas, los funcionarios de la Comisión llevaron a cabo una investigación con personas llegadas a la jubilación; a esto añadieron las comprobaciones de la red de consejeros Eurojus y del servicio de orientación a los ciudadanos (ciudadanos de Europa). Como resultado se encontraron dificultades vividas por los ciudadanos como, dudas sobre los procedimientos que deben seguirse; la complejidad y duración de las gestiones para la obtención de la tarjeta de residencia; y también dificultades para apreciar las condiciones en cuanto a recursos y seguro de enfermedad.

Las conclusiones —muy importantes por cierto, a las que llegaron— sobre este tema hacen hincapié en la necesidad de:

1. Mejorar el esfuerzo informativo orientado a los ciudadanos,
2. Seguir garantizando firmemente el respeto del Derecho comunitario existente,
3. Hacer más claro el Derecho comunitario en cuanto a libre circulación de personas y reorganizarlo en torno al concepto de ciudadanía de la Unión,
4. Iniciar la reflexión sobre modificaciones de fondo del derecho existente <sup>41</sup>.

Actualmente se encuentra en examen la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Tiene por objetivo favorecer el ejercicio del derecho de libre circulación y es-

<sup>40</sup> Libre Circulación de Personas, *Disposiciones generales en materia de residencia*, disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/123003.htm>. (5/06/02).

<sup>41</sup> Libre Circulación de Personas, *Derecho de residencia de los trabajadores que hayan dejado de ejercer su actividad profesional; Derecho de residencia de los estudiantes*, disponible en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/123004 y 123005.htm> (5/06/02).

tancia de ciudadanos de la Unión; reducir a lo estrictamente necesario los trámites administrativos; definir mejor el estatuto de los miembros de la familia; delimitar la posibilidad de rechazar o de poner fin a la estancia.

Por lo que se refiere a su contenido me parece un buen adelanto en lo que se propone. Actualmente, el derecho de entrada y estancia de los ciudadanos de la Unión está regulado por dos Reglamentos y nueve Directivas. Mediante la presente propuesta, la Comisión desea reunir todos los actos en un único instrumento legislativo con el fin de facilitar el ejercicio de los derechos antes mencionados. Además, la Comisión desea simplificar a lo máximo los trámites para el ejercicio del derecho de residencia de los ciudadanos de la UE.

Esta propuesta tiene por objeto controlar:

- las condiciones de ejercicio del derecho a la libre circulación y estancia de los ciudadanos de la UE y los miembros de su familia;
- el derecho de residencia permanente;
- las limitaciones a los derechos antes mencionados por razones de orden público, seguridad pública y salud pública.

En la disposiciones finales se indica que los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para cumplir con la presente Directiva antes del 1 de julio de 2003<sup>42</sup>.

El acontecimiento más importante para el establecimiento del mercado interior sin obstáculos a la libre circulación de las personas fue la celebración de los dos Acuerdos de Schengen. El Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 y el Convenio de aplicación de Schengen del 19 de junio de 1990, que entró en vigor el 26 de marzo de 1995. El Convenio ha sido firmado hasta el momento por trece Estados miembros de la UE. Desde que el 1 de abril de 1998 el Convenio fue aplicable también a Italia y Austria, todos los controles en las fronteras interiores de todos los países signatarios han quedado suprimidos, excepto para Grecia<sup>43</sup>.

Schengen viene de Schengenland que es la denominación dada al territorio que abarcan Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda, que tras diversas reuniones han acordado la creación de un espacio común cuyos objetivos fundamentales son la *supresión de fronteras* entre estos países, la seguridad, la inmigración y la libre circulación de personas.

Actualmente, entre los países que forman parte del territorio de Schengen: *Alemania, Austria, Dinamarca, Bélgica, Holanda, Grecia, Francia, España, Finlandia, Italia, Luxemburgo, Islandia, Noruega, Portugal y Suecia*, se aplican las siguientes medidas:

<sup>42</sup> Parlamento Europeo, Libre Circulación de Personas, *Derecho de libre circulación y estancia de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia*, disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/133152.htm>, (4/06/02).

<sup>43</sup> Parlamento Europeo: Fichas técnicas, *La libre circulación de las personas*, disponible en: [http://www.europarl.eu.int/factsheets/2\\_3\\_0\\_es.htm/textMode=on](http://www.europarl.eu.int/factsheets/2_3_0_es.htm/textMode=on), (3/06/02).

- La supresión de los controles de personas en las fronteras interiores, en particular la supresión de obstáculos y restricciones a la circulación en los pasos fronterizos de carretera en las fronteras interiores (excepto Grecia).
- La introducción y aplicación del régimen de Schengen en los aeropuertos y aeródromos.
- La realización de los controles en las fronteras exteriores y medidas destinadas a mejorar la seguridad de dichas fronteras.
- La política común en materia de visados.
- La lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- La responsabilidad en materia de asilo.
- La ejecución de las solicitudes de asistencia judicial internacional.

## VI. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

La libre circulación de personas en la UE, se fundamenta jurídicamente en:

Artículo 14 (7A) del Tratado de la CE, por el que se establece el «mercado interior», dando como plazo para que se dé en forma definitiva hasta el 31 de diciembre de 1992, —hace casi diez años—, entre otras cosas para la libre circulación de las personas (párrafo 2).

Artículo 18 (8A) del Tratado CE, 1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

Artículo 61 (73 I) y ss. del Tratado de la CE, ubicado en el nuevo Título IV (III A) sobre Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas.

Artículo 61. A fin de establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, el Consejo adoptará:

- a) en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas de conformidad con el artículo 14. (...) <sup>44</sup>

## VII. CONCLUSIÓN

Una vez realizada esta breve investigación y reconociendo que poco o nada sabía de todo lo que comprende un Proyecto tan ambicioso como es este, el de la *Integración* de los diversos Estados europeos en una unión, LA UNIÓN EUROPEA, (UE), me doy cuenta que con ello se han trastocado diversos conceptos, (*ciudadanía, nacionalidad, nacionalismo*) de los cuales durante mucho tiempo se tenía una concep-

---

<sup>44</sup> Código Básico de Derecho de la Unión Europea, COLEX, Madrid, 1998, 201, 204 y 241.

ción e intelección más o menos común de su significado, tanto en su comprensión como en su extensión; pues muy bien sabemos que no es lo mismo que una persona se reconozca europea, que se reconozca española, por ejemplo.

Es un hecho que todo ser humano tiene y guarda un grande amor a su pueblo, a su patria, a su nación. Esto, pienso que es muy difícil de perder por la decisión tomada de *crear* un concepto más amplio: la ciudadanía de la UNIÓN EUROPEA. Me parece muy difícil hacer sentir, por ejemplo a un esloveno, que es ciudadano europeo. ¿Sería el cosmopolitismo de los cínicos (ciudadanos del mundo) de los últimos siglos A.C. vivido en Europa? En todo caso, si esta *creación* fue resultado del consenso entre los gobiernos de los diversos Estados, es porque ya tenían en mente matizar y regular ciertos derechos de los europeos que serían consecuencia de esa misma creación. Uno de ellos es la *libre circulación de las personas*: simplificando los trámites, quitando barreras entre los diversos Estados, para hacerla más fácil, lo cual es un adelanto muy positivo. Pero una verdadera Unión, pienso que no va por ahí, y me atrevo a decir que en el fondo de este Proyecto hubo y siguen habiendo otros intereses muy fuertes, entre ellos el económico: *una economía europea muy fuerte y sólida*, (del cual la última conquista es la aceptación de la moneda única, el euro) pero para unir a los Estados (y todavía hay algunos que se resisten) mas no a sus habitantes, pues éstos no por estar bien económicamente se van a sentir unidos a nivel Europa, como es muy manifiesto este sentimiento a nivel de cada Estado o Provincia.

En el ámbito político, desde mi punto de vista, todavía hay que trabajar mucho, puesto que están de por medio y en juego algunas Instituciones (*soberanía, independencia, Constitución política*, la forma política de unión: *federal o confederal*) muy apreciadas y protegidas con mucho celo a nivel de Estado y de Gobierno desde hace muchos siglos.

Como señalamos en el cuerpo del trabajo, si se hace de Europa un Estado Federal, la exigencia inmediata es también la creación de una Constitución federal, a no ser que toda la Organización de la UNIÓN se sustente en los diferentes Tratados incorporados por cada Estado particular a su Constitución propia.

Por otro lado, si ese fuera el cometido ¿en qué términos quedaría la *soberanía* de cada Estado miembro de la UNIÓN? Si por lo que vemos cada Estado es muy celoso de ella.

Ahora bien, se dice que en el Proyecto de UNIÓN (le llamo Proyecto porque pienso que todavía no se le da un término definitivo) no cabe el pensar en un Supra Estado. Entonces ¿cuál es el alcance político de la UNIÓN EUROPA? Al respecto me viene a la mente lo que se comenta sobre el papel de la ONU a nivel mundial, pues tal parece que padece muchas debilidades en ciertos asuntos internacionales y no ha alcanzado la efectividad que se esperaba y se sigue esperando de ella.

Dentro de la problemática que representa ponerse de acuerdo dos sujetos, y cuando es mayor el número de éstos, aquella se acrecienta, ¿qué sucederá con los mu-

chos y diversos Estados de Europa? que, como decíamos, tienen diferencias muy marcadas: lengua, costumbres, cultura, (grupos étnicos), religión, tipos de Gobierno incluso.

Pienso al respecto que hoy día, esas diferencias se pueden salvar —si no totalmente por lo menos en algo—, haciendo realidad lo que significa una democracia bien vivida y aplicada en los diversos aspectos que se presentan en la *intencionalidad europea*: la UNIÓN en y de la diversidad, en sentido amplio. Que por lo menos exige un dar a los demás (Estados) y renunciar a la vez a algo o a mucho, según sea el caso, y todo por el bien común de la UNIÓN EUROPEA.