

CEFD

Cuadernos Electrónicos
de Filosofía del Derecho

| ARTICULO

Las aspiraciones cosmopolitas de la ciudadanía europea a la luz del Tratado de Lisboa

José Antonio García Saez
Institut de Drets Humans
Universitat de València

Fecha de presentación: 10/07/2009 | De aceptación: 24/07/2009 | De publicación: 31/12/2009

Resumen

El accidentado proceso de gestación del Tratado de Lisboa, heredero de la non nata Constitución Europea, suscita algunas dudas en torno a la concepción de ciudadanía europea que vienen manejando las instituciones de la UE. En el presente artículo se intentará aportar algunos elementos de reflexión sobre esta concepción de ciudadanía tomando como referencia el ideal más amplio de la ciudadanía cosmopolita. Para determinar si la ciudadanía europea está avanzando o no hacia ese ideal cosmopolita. Para determinar si la ciudadanía europea está avanzando o no hacia ese ideal cosmopolita se tendrán en cuenta tres cuestiones básicas: 1) la identidad europea, 2) el vínculo entre nacionalidad y ciudadanía y 3) los mecanismos de participación ciudadana y las garantías de legitimidad democrática.

Palabras clave

Ciudadanía europea, ciudadanía cosmopolita, Tratado de Lisboa, Unión Europea, identidad europea

Abstract

The bumpy gestation process of the Lisbon Treaty, which sets out the main points of the European constitution, raises some doubts about the conception of citizenship that are driving the EU institutions. This article will attempt to provide some considerations for thought on this concept of citizenship by reference to the broader ideal of cosmopolitan citizenship. To determine if European citizenship is moving towards this cosmopolitan ideal or not, will consider three main issues: 1) the identity, 2) the link between nationality and citizenship and 3) the mechanisms for citizen participation and guarantees of democratic legitimacy.

Keywords

European citizenship, cosmopolitan citizenship, the Treaty of Lisbon, European Union, european identity

CEFD

| n.19 (2009) ISSN: 1138-9877

Sumario

1. Introducción. 1.1. El proceso de gestación del Tratado de Lisboa. 1.2 De la ciudadanía europea a la ciudadanía cosmopolita – 2. La necesaria o no identidad Europea. 2.1 *Dos preguntas*. 2.2. *En construcción*. – 3. La jaula de la nacionalidad – 4. Profundizar en la democracia. – 5. Conclusiones – 6- Bibliografía

1. Introducción

La ciudadanía europea es el ejemplo más acabado de ciudadanía supraestatal o supranacional que puede encontrarse en el mundo. Analizar sus virtudes y defectos puede servir para reflexionar en torno a manera en la que debería articularse una futura ciudadanía cosmopolita. Si aceptamos que la ciudadanía europea surge de la voluntad de dotar de legitimidad el entramado jurídico-político construido en torno a la realidad económica que empezó siendo la Comunidad Europea; de la misma forma podríamos aceptar que la ciudadanía cosmopolita habría de surgir para legitimar, democratizándolo, el fenómeno también predominantemente económico que es la globalización neoliberal.

Sólo un 43% de la ciudadanía europea decidió ejercer su derecho de voto en las últimas elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009. Esta cifra, confirma de nuevo la continua tendencia a la baja de la participación ciudadana en la Unión Europea. Desde que se celebraran las primeras elecciones al Parlamento Europeo en 1979, con un 61,99% de participación, ésta ha ido decayendo constantemente hasta llegar a la cifra actual¹. Los europeos parecen estar menos

interesados que nunca en la política de la Unión, y desisten de participar en la elección del único órgano que es elegido por sufragio universal directo. Al mismo tiempo, entre el 70 y el 80% de la legislación que afecta a los europeos tiene su origen directa o indirectamente en las instituciones de la Unión. Desde el punto de vista cosmopolita, que presupone la conciencia por parte de la ciudadanía de la existencia de realidades interconectadas que superan las fronteras nacionales y que, por tanto, exigen del ciudadano una responsabilidad por encima de ellas, esta altísima cifra de abstención debe ser un motivo de preocupación.

Previamente a entrar en materia conviene hacer una aclaración en relación al punto de partida de esta reflexión, en la que se aceptarán como potencialmente positivos o necesarios al menos dos elementos: 1) la Unión Europea como ente político y 2) la ciudadanía como criterio de delimitación de los partícipes en una comunidad política.

El primero de los elementos, la Unión Europea, merece ser defendida como ente político por dos circunstancias, a saber: 1) porque puede afirmarse contundentemente que ha desterrado el uso de la fuerza como medio de resolución de conflictos entre los Estados miembros, consolidando el más largo tiempo de paz que históricamente han vivido los europeos, y 2) porque la Unión Europea es un potencial *global player*, que tiene la magnitud política y económica suficiente como para poder suplir las pérdidas de soberanía que debido a los procesos de globalización afectan cada vez más intensamente a las capacidades de los Estados-nación individualmente considerados para regular algunos ámbitos como las finanzas, la protección del medio ambiente o los derechos sociales.

La ciudadanía², por su parte, como criterio que determina quién pertenece a una comunidad

¹ La gráfica con las cifras de participación puede consultarse igualmente en la siguiente página web del Parlamento Europeo: http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections/2009/en/hist_turnout_eu_en.html

² Puesto que existen múltiples conceptos de ciudadanía en función de la ciencia social que la analice, hay que aclarar que el que se manejará aquí es un concepto estrictamente jurídico, que se podría definir como el *status* jurídico de miembro de pleno derecho de una comunidad, que se

política y tiene la facultad de decidir dentro de ella, es necesaria en cualquier democracia. Siguiendo a Sheyla Benhabib, los imperios pueden no tener fronteras, pero las democracias necesariamente deben tenerlas³. Si en un Estado democrático las leyes son expresión de la voluntad del pueblo, a algún pueblo concreto debe rendir cuentas la representación democrática, y por lo tanto es necesario delimitar de alguna forma quiénes forman parte de la comunidad política. Este cierre democrático, sin embargo, no ha de suponer necesariamente concebir la frontera como algo impermeable o como un muro infranqueable; sino más bien como una marca permeable y porosa que es necesaria para determinar quiénes participan en los procesos colectivos de toma de decisión en una comunidad democrática. Así, la cuestión, tal y como aquí se abordará, no es si debe existir la categoría de ciudadano o no; sino qué criterios determinan quién lo es.

Hechas estas dos precisiones, hay que decir que para hablar de ciudadanía europea hoy resulta obligado hacer referencia al Tratado de Lisboa. Convertido en el nuevo texto de cabecera de la Unión, el Tratado de Lisboa da a conocer, explícitamente en algunos aspectos e implícitamente en otros y tanto por su proceso de gestación como por su contenido material, la concepción de ciudadanía europea por la que parecen apostar las instituciones europeas. Como se argumentará en este trabajo, se trata de una apuesta ciertamente a la baja que, antes de tender hacia un ideal cosmopolita que asegure la universalidad de los derechos, tiende por un lado a una inclusión limitada de las personas a las que se considera ciudadanas, y por otro, a una débil consideración de aquellos que entran en la categoría de ciudadano.

caracteriza por la titularidad de derechos políticos que facultan para la participación en el proceso de toma de las decisiones que afectan a dicha comunidad.

³ BENHABIB, S., *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2005, p.155

1.1 La gestación del Tratado de Lisboa

Es necesario recordar que el Tratado de Lisboa es el heredero directo de la fracasada Constitución Europea, por lo que no podemos dejar de referirnos a ésta para comprender el Tratado con todas sus implicaciones. El proceso constitucional fue lanzado por el Consejo Europeo, que adoptó el 15 de diciembre de 2001 la «Declaración sobre el Futuro de la Unión Europea» o «Declaración de Laeken», por la que se convocaba una Convención de expertos que tenían como misión redactar el borrador de un texto constitucional europeo que permitiera simplificar los Tratados existentes además de mejorar la definición de competencias y de la estructura institucional. Esta Convención, que fue presidida por Valéry Giscard d'Estaing, empezó sus trabajos el 27 de febrero de 2002 y los concluyó el 10 de julio de 2003 con la presentación del *Proyecto por el que se instituye una Constitución para Europa*. Sin demasiadas enmiendas, este texto sería asumido por la Conferencia Intergubernamental (CIG) que el 29 de octubre de 2004 firmaría en Roma el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*.

Sin embargo la *Constitución para Europa* elaborada por la Convención de Giscard d'Estaing no llegaría a buen puerto al ser rechazada en referéndum por los ciudadanos franceses el 29 de mayo de 2005 y por los holandeses el 1 de junio de ese mismo año. Este fracaso desencadenaría una crisis política en la Unión Europea. Para superarla, lejos de preguntarse las causas de *non* francés y del *nee* holandés, los líderes europeos decidieron buscar la forma de llevar a cabo las reformas que introducía la constitución europea, aunque para introducirlas tuviera que perder la denominación de *constitución*. Como afirman Aldecoa y Guinea en su monografía dedicada al Tratado de Lisboa:

“En el rescate sustantivo de la Constitución se ha seguido una estrategia que podemos denominar «del velo». Esa estrategia ha consistido en ocultar bajo un velo – el de los Tratados- los elementos fundamentales de la Constitución, a fin

de que la reforma parezca una cosa nueva de menor ambición y, por lo tanto, se pueda ratificar a través de la vía parlamentaria, eludiendo los referendos.”⁴

Con este espíritu se reúne en Madrid el 26 de enero de 2007 el informalmente llamado “Club de Amigos de la Constitución”, que encarga a la presidencia alemana la realización de un trabajo de *sherpa*⁵, *sigiloso y confidencial* que Angela Merkel desempeña con la consabida diligencia alemana. Fruto de este sigiloso trabajo de *sherpa*, el Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007 aprueba un mandato de Convocatoria de CIG muy preciso, llamando a elaborar un nuevo tratado de reforma que modificaría el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea con vistas a alcanzar la mejor distribución de competencias y la claridad institucional pretendidas con el fracasado Tratado Constitucional. Estas declaraciones de Giscard d’Estaing dan una idea de hasta qué punto son similares ambos textos:

«En términos de contenido, las proposiciones quedan ampliamente sin cambiar, tan sólo son presentadas de manera diferente. La razón de esto es que el nuevo texto no se debía parecer al texto constitucional. Los gobiernos europeos se han puesto entonces de acuerdo sobre los cambios cosméticos de la Constitución para que sea más fácil de aprobar»⁶

En sólo 6 meses, tras precipitados informes del Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Banco Central, es firmado el Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de ese mismo año. Se abrió entonces un proceso de ratificación parlamentaria que debía concluirse a finales del año 2008, para que el Tratado pudiera entrar en vigor en 2009,

antes de las elecciones al Parlamento Europeo. No obstante, el temor de los dirigentes a los referéndum vuelve a materializarse, e Irlanda, el único país que hubo de hacer referéndum por cuestiones de derecho interno⁷, votó que no al Tratado de Lisboa el 12 de junio de 2008.

Se desencadena así una segunda parálisis política en el seno de la Unión, pero algunos líderes europeos, especialmente Sarkozy – por aquel entonces Presidente de turno – se apresuran a declarar que el Tratado de Lisboa debía seguir su curso de todos modos. Poco importaba lo que unos pocos ciudadanos hubieran votado legítimamente en referéndum: tendrían que repetirlo (hasta que dijeran que sí). De esta forma, en el primer Consejo Europeo tras las elecciones al Parlamento Europeo, celebrado en Bruselas los días 18 y 19 de junio de 2009, se negoció con el gobierno irlandés la repetición del referéndum, que realizó el 2 de octubre de 2009. El precio político-jurídico a pagar ha sido el acuerdo de introducir un nuevo protocolo anexo, agregado a los 37 que ya tenía el Tratado, y que otorga a Irlanda una serie de garantías en materias como la neutralidad militar, la fiscalidad o el aborto.

La solución de la introducción de un nuevo anexo al Tratado volvió a poner en alerta a los dirigentes europeos, ya que, puesto que los protocolos anexos tienen exactamente el mismo valor jurídico vinculante que el articulado, la introducción de un protocolo habría de significar en teoría un nuevo proceso de ratificación por parte de los 26 Estados miembros restantes. No obstante, en un nuevo alarde de técnica legislativa, se eludirá abrir de la *caja de Pandora* de un segundo proceso de ratificaciones gracias a una nueva *pirueta jurídica* que permitirá a los Estados miembros aceptar este nuevo protocolo con la ocasión de un próximo tratado, previsiblemente con la incorporación de Croacia o Islandia como Estados miembros⁸.

⁴ ALDECOA LUZÁRRAGA, F., y GUINEA LLORENTE, M., *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2008, p.25

⁵ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *Estudio Preliminar del Tratado de Lisboa*, Publicado por el Real Instituto Elcano, 2007

⁶ Valéry Giscard d’Estaing, ante la comisión de Asuntos constitucionales del Parlamento Europeo, 17 julio 2007

⁷ Vid. Caso *Crotty v. An Taoiseach*, resuelto por la Corte Suprema Irlandesa en 1987, a raíz del cual la ratificación de todo Tratado internacional firmado por el Estado irlandés requiere de un referéndum vinculante.

⁸ Vid. noticia *El País*, 20 junio 2009

Con esta última maniobra concluye una cronología del proceso de gestación del Tratado de Lisboa, que deja patente el raquítico concepto de participación ciudadana que están manejado las instituciones europeas. Las escasas oportunidades de participación que ha recibido la ciudadanía y el reiterado desprecio a su parecer cuando ha tenido oportunidad de manifestarlo hacen pensar que alguna cosa está fallando en el proceso de construcción europeo. La fórmula *lo que importa es que avance, aunque no se sepa hacia dónde* no parece ser la más idónea si lo que se pretende es la participación de los ciudadanos.

1.2 De la ciudadanía europea a la ciudadanía cosmopolita

La desconfianza que muchos han mostrado por el modo en el que se ha elaborado la Constitución Europea primero y del Tratado de Lisboa después no significa que no se comparta mayoritariamente la necesidad de una Constitución – u otra norma básica – como forma de construir el espacio de convivencia (a través de la creación de instituciones democráticas y del reconocimiento de derechos) que necesita la sociedad civil europea para florecer y dar, a su vez, sentido a la ciudadanía europea. Uno de los más destacados defensores de esta construcción civil-constitucional del europeísmo ha sido Jürgen Habermas, quien ha afirmado que “no se trata de inventar nada, sino de conservar los grandes logros democráticos de los Estados-nación europeos, más allá de sus propios límites”⁹.

La realidad de integración económica surgida con la creación de la Comunidad Económica Europea desde el Tratado de Roma de 1957 requería también de una integración política democráticamente legitimada; y así es como se reconoce por primera vez la ciudadanía europea en 1992 con el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (TUE). Como es sabido, la

ciudadanía europea nace como un *plus*, ya que es únicamente complementaria, y no sustitutiva, de las respectivas ciudadanía nacionales. Quince años después, con el Tratado de Lisboa, la ciudadanía europea además de regularse en el Tratado de Funcionamiento de la Unión (TFUE, arts.18 a 25¹⁰) también se regulará en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Tratado de Niza 2001), que adquiere un valor jurídicamente vinculante según la nueva redacción dada al artículo 6 del TUE.

De esta manera se empieza a considerar la ciudadanía como una cuestión de atribución de derechos. Sin embargo el Título V de la Carta (arts. 39 a 46), resulta decepcionante por la preocupante falta de sistemática con la que ha sido elaborado. Por un lado, bajo el epígrafe *Ciudadanía* se incluyen una serie de derechos que no son políticos sino civiles; por otro lado, y consecuentemente, peca de ambigüedad en cuanto a los sujetos titulares¹¹ de los derechos atribuidos en dicho título, ya que no son únicamente los ciudadanos.

A diferencia del TFUE, analizando el Título V de la Carta podemos encontrar hasta tres grupos diferenciados de titulares de derechos. 1) En primer lugar, tenemos los derechos únicamente atribuidos a los ciudadanos, de carácter político, es decir, el derecho al sufragio pasivo y activo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las municipales (arts. 39 y 49). También se atribuye en exclusiva a cualquier ciudadano el derecho a la protección diplomática y consular (art. 46) por parte de cualquiera de los Estados miembros que esté representado en un tercer país. 2) A continuación, existe un grupo de derechos que se

⁹ HABERMAS, J., “Why needs Europe a Constitution?”, en *New Left Review*, nº 11, sept-oct. 2001, pp.5-26

¹⁰ En lo sucesivo, salvo que se indique lo contrario, cuando se citen preceptos del Tratado de la Unión Europea (TUE) o del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, antiguo Tratado de la Comunidad Europea), se estará citando la versión consolidada de éstos según la redacción dada por el Tratado de Lisboa, el cual no es directamente aplicable, sino que es un texto de reforma.

¹¹ *vid.* GARCÍA MANRIQUE, R., “Los derechos de ciudadanía en la Carta Europea de Derechos”, en MIRAUT MARTÍN, L. (ed.), *Justicia, migración y Derecho*, Ed. Dykinson, Madrid, 2004, pp. 279-289

garantizan a todas las personas (llamativamente algunos de ellos también a las personas jurídicas). Se trata del derecho, a una buena administración (art. 41), derecho de acceso a los documentos (art. 42), derecho a acudir ante el defensor del pueblo europeo (art. 43) y del derecho de petición ante el Parlamento Europeo (art. 44). 3) Y como una tercera categoría de titularidad de derechos tendríamos a los *residentes de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro*, que junto con los ciudadanos, disfrutaban del derecho a la libertad de circulación y de residencia (art. 45).

Hay que señalar además un derecho atribuido en exclusiva a los ciudadanos pero que se encuentra fuera de la Carta de Derechos Fundamentales – y que por lo tanto no se configura como fundamental –: se trata del derecho reconocido por el artículo 11.4 del TUE a una suerte de iniciativa legislativa popular *descafeinada*, que consiste en la facultad que posee un grupo de al menos un millón de ciudadanos nacionales de *un número significativo de Estados miembros (sic)* de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, formule una propuesta adecuada.

A pesar de la confusión mostrada en torno a la configuración de los derechos que otorga, no puede olvidarse que la ciudadanía europea supone el primero y el más acabado de los ejemplos de una ciudadanía que ha conseguido superar los límites tradicionalmente impuestos por las fronteras del Estado-nación. En este sentido, puede afirmarse que la ciudadanía europea demuestra que las personas también pueden ser sujetos de Derecho y titulares de derechos por encima de los Estados y que los ciudadanos no solamente pueden participar políticamente dentro de los confines de su Estado, sino que también puede funcionar la democracia – de forma más o menos imperfecta – en el ámbito supranacional.

Esto nos conduce a rememorar las aspiraciones cosmopolitas del Kant de la *Paz perpetua*, en las que tantos autores (desde puntos de vista tan diversos como Habermas, Bauman o Beck) han visto una forma republicana de entender el proceso de construcción europea. Aunque los

valores cosmopolitas no tienen por qué ser los valores europeos, sí se puede pensar que los valores del genuino europeísmo están inspirados por un ideal cosmopolita¹².

Adoptando esta perspectiva cosmopolita, la adquisición de una dimensión sustantiva y efectiva de esta ciudadanía europea se puede plantear como un paso necesario, aunque no suficiente (pues debería ser completado por procesos similares en otras regiones del globo) para crear un nuevo orden mundial compuesto por una serie de instituciones políticas centralizadas-descentralizadas¹³ en múltiples niveles. No es este el sitio para desarrollar este punto; pero sin embargo sí que puede afirmarse que desde una perspectiva global la construcción de una UE sólida y justa no merece la pena concebida sólo como un fin en sí misma, sino que seguramente sea más constructivo considerarla como un paso necesario hacia un orden mundial justo.

En este sentido, la UE se ha convertido indiscutiblemente en un inmenso laboratorio jurídico y político y hay quienes consideran¹⁴ – con razón – que su decantación hacia un lado o hacia otro, es decir (y simplificando quizá en exceso) hacia el lado neoliberal o hacia el lado del más genuino europeísmo laico y social puede significar un esperanzador avance o bien un decepcionante retroceso. Que la balanza se incline hacia un lado u otro dependerá sobre todo de la capacidad de influencia y la previa información que tengamos los europeos sobre las políticas que desarrollan y la legislación que aprueban las instituciones de la UE. De ahí que el asunto de la ciudadanía europea no sea un tema banal, sino que, dependiendo de cómo se configure, puede llegar a determinar tanto el futuro interno de la UE como la futura composición

¹² DELANTY, G., “La idea de una Europa cosmopolita: De la importancia cultural de la europeización”, en *Recerca, Revista de pensament i anàlisi*, nº 6, 2006, pp. 85-108

¹³ POGGE, T., *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Ed. Paidós, Barcelona, 2005, p.227

¹⁴ Vid. El capítulo “Otro mundo es posible si...Europa gana la guerra dentro de occidente”, en GEORGE, S., *Otro mundo es posible si...*, Ed. Icaria, Barcelona, 2004, pp. 109-130

un ordenamiento jurídico internacional que sea capaz de garantizar los derechos humanos de todas las personas.

Para ayudar a resolver dicha configuración, en este trabajo se tratan de contestar a tres cuestiones fundamentales a propósito de la concepción de ciudadanía que refleja el Tratado de Lisboa. 1) La primera de las cuestiones es si se necesita una identidad común europea para hablar de ciudadanía europea y, en consecuencia, si al no existir un *demos* europeo, la ciudadanía está condenada a ser algo meramente procedimental y simbólico. 2) La segunda cuestión se refiere a si se debe seguir atribuyendo la ciudadanía únicamente a los nacionales de los Estados miembros; o, por el contrario, se deberían de buscar nuevos criterios de membresía política para las personas que viven en el territorio de la Unión, realizando de esta manera una más adecuada gestión de su diversidad. 3) Y, por último, la tercera cuestión se pregunta si estos nuevos criterios de membresía política habrían de complementarse necesariamente con una profundización democrática de las instituciones europeas, que permita superar el déficit democrático de la Unión Europea y avanzar en la construcción de una esfera pública europea.

2. La necesaria o no identidad Europea

2.1 Dos preguntas

La existencia o inexistencia de una identidad europea surge como una cuestión inevitable cada vez que se habla de ciudadanía europea. A este respecto, podríamos formular dos preguntas: la primera es si una ciudadanía europea requiere necesariamente de una identidad europea; y la segunda es si, aun no siendo ésta estrictamente necesaria, sería deseable para que la ciudadanía cobrase sentido. Sin la identidad quizá la ciudadanía no funcione porque no cumple con una de sus principales funciones, que es la de estimular la participación en la comunidad política, la implicación en el proceso de toma de decisiones de

los individuos que están sujetos a las consecuencias de esas decisiones.

Respondiendo a la primera pregunta, sostendremos la tesis de que la identidad no es imprescindible para la construcción de una ciudadanía. El primer y principal argumento para sostener esta tesis es que si mantuviéramos lo contrario no podría existir la propia ciudadanía europea (la cual no puede negarse que es una realidad – al menos jurídica – desde la firma del Tratado de Maastrich en 1992) puesto que no existe ninguna identidad europea que merezca ser llamada identidad¹⁵. No es casual que en el preámbulo de la fracasada Constitución Europea se hablara de “pueblos de Europa” en lugar de *pueblo europeo*, ya que éste efectivamente no existe.

En un territorio tan plural y multicultural como la actual Unión Europea no tiene sentido hablar de un solo pueblo al que pueda corresponderle una sola identidad que no sea la puramente política o jurídica¹⁶. Las referencias étnicas y culturales que definan con un mínimo rigor la actual Europa son imposibles de encontrar pacíficamente. Ni siquiera valores universales cuyo origen se ha vinculado estrechamente a Europa, como la democracia, los derechos humanos o el modelo social pueden considerarse ya en exclusiva como un patrimonio europeo, y por tanto no pueden ser acogidos como referentes identitarios válidos, al menos si consideramos la identidad como un proceso dialógico que se construye por contraposición al otro¹⁷.

Resulta razonable entonces que la inexistencia de una identidad europea no signifique que no pueda existir y estar plenamente vigente una ciudadanía europea. Así lo sostiene Habermas, por ejemplo, cuando reconstruye el proceso de

¹⁵ *vid.*, entre otros, DE LUCAS, J., “Fronteras e identidades: Paradojas del proyecto europeo”, en *Europa: Momentos decisivos*, Ed. Cybermonde, Valencia, 2005, pp. 28-34

¹⁶ *vid.* DE LUCAS, J., *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Ed. Icaria, Barcelona, 2003, pp. 91-103

¹⁷ TAYLOR, Ch., *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993

formación de los actuales Estados nación, que crearon una ciudadanía de ámbito estatal, aun cuando las identidades nacionales no alcanzaban todavía aquel ámbito. Particularmente, tras analizar la historia del proceso de reunificación alemana, afirma:

“Sería bien errónea la sugerencia de que el orden político de una república moderna pudiera basarse en un consenso de fondo [...] lo que une a los miembros de una sociedad que viene en principio definida por el pluralismo [...] no puede consistir en otra cosa que en principios abstractos y en procedimientos de un medio republicano artificial, es decir, generado en medio del Derecho.”

18

Contra las teorías del *no-demos* que sostienen que no se puede crear una ciudadanía de ámbito supranacional porque no existe un *demos* de tal envergadura; Habermas desarrolla su teoría del patriotismo constitucional, que consiste en la formación de un cierto sentimiento patriótico-nacionalista basado en los valores democráticos y de respeto a los derechos fundamentales que encarnan las modernas constituciones. De la misma manera que Kelsen afirmaba que podía y debía instituirse un tribunal internacional aun en ausencia de un legislador internacional y de un poder que ejecutara las decisiones de este tribunal¹⁹, la tesis del patriotismo constitucional afirma que se debe poder construir una ciudadanía europea aun a falta de una identidad europea; porque en la construcción de las grandes estructuras políticas y jurídicas no siempre se puede seguir lo que sería el orden lógico de los acontecimientos.

No obstante, paseando por cualquiera de los muchos suburbios de las ciudades europeas, uno se pregunta cómo hacer extensivo ese sentimiento de aprecio a los valores constitucionales a personas que han crecido con patrones culturales tan alejados de los propugnados por el Estado

¹⁸ HABERMAS, J., *Más allá del Estado nacional*, Ed. Trotta, Madrid, 2008 (4ªed.) p. 72

¹⁹ *vid.* KELSEN, H., *La paz por medio del Derecho*, Ed. Trotta, Madrid, 2003

democrático de Derecho, y que sin embargo son tan ciudadanos europeos como cualquier europeísta convencido. Esta objeción no es simplemente un argumento más para afirmar la dificultad del proceso de construcción de una ciudadanía europea; sino que pretende servir también para demostrar hasta qué punto identidad y ciudadanía son realidades diversas, que idealmente se complementan la una a la otra; pero que no se suponen como conceptos mutuamente interdependientes.

Esto nos dirige a la respuesta de la segunda pregunta, referente a si es deseable la coincidencia entre identidad y ciudadanía. Para contestarla podemos acudir al origen de la ciudadanía, que supone la ruptura con la anterior categoría de súbdito. Si el súbdito está sometido por naturaleza, el ciudadano es libre por definición, ya que ciudadano es aquél que decide sobre su propio destino en la medida en que su destino se ve afectado por el destino de la comunidad política en la que reside, o mejor a la que pertenece. Es en este punto de la pertenencia donde quizá pueda encontrarse el vínculo de la ciudadanía con la identidad. Dependiendo de los criterios que se adopten para atribuir jurídicamente esta pertenencia a los individuos de la comunidad (pensada en términos políticos y no étnicos o culturales) podremos tener una ciudadanía más o menos intensa.

Por tanto, y respondiendo a la segunda pregunta, lo que aquí importa es que el grado de interacción entre ciudadanía e identidad no va a determinar la existencia o no de la ciudadanía; sino su *intensidad*. Es decir, que una suficiente identificación de los ciudadanos con la realidad política europea significaría una ciudadanía más activa en términos de participación democrática. Si tenemos en cuenta, además, que la identidad de las personas no puede describirse de manera unívoca, sino que una misma persona puede sentir a la vez diversas identidades²⁰ y en diverso grado, lo ideal será ejercer convencidamente los derechos de ciudadanía tanto mediante las cauces

²⁰ SEN, A., *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Ed. Katz, Madrid, 2007

institucionalmente establecidos (democracia representativa) como mediante las vías extrainstitucionales propias de la sociedad civil (democracia participativa); y, simultáneamente, tanto a nivel global como europeo, nacional, regional, local y vecinal.

2.2 En construcción

Del apartado precedente se deriva que el camino más plausible para construir una ciudadanía europea fuerte sería el fomento de cierto sentimiento identitario que permita a los europeos reconocerse entre sí a través del respeto y de la aceptación común de toda una serie de valores constitucionales. Como claves para la potenciación de estos valores se considerarán cuatro elementos: 1) el inevitable plano simbólico, 2) los mecanismos de cohesión cívica, 3) la integración en derechos y 4) el protagonismo de la ciudadanía en el ámbito político.

1. Lo simbólico puede ser una clave tanto de la aceptación como del rechazo de los ciudadanos. Una buena muestra de ello es la ya comentada “estrategia del velo”, consistente en la eliminación de todo viso de constitucionalidad en el proceso de transformación normativa que lleva del Tratado Constitucional Europeo al Tratado de Lisboa. Sin cambiar nada sustancial del proyecto, pero con el fin de evitar los referéndum, como ha reconocido sin empacho, entre otros líderes europeos, el propio presidente de la Convención, Giscard d’Estaing, se han eliminado algunos elementos simbólicos que podían recordar a una constitución.

De esta manera el Tratado de Lisboa renuncia a la denominación de leyes europeas y leyes marco, manteniendo las tradicionales directivas y reglamentos, y a la creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores, que se llamará simplemente “Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”. Igualmente se renuncia a la inclusión de la bandera, el himno o el día nacional, pese a que sean ya una realidad. En definitiva, una serie de cambios cosméticos que no afectan a la esencia del Tratado pero que suponen una rendición de la clase política europea respecto del intento de intentar buscar

legitimidad en el pueblo o, lo que es lo mismo, en la ciudadanía.

Precisamente si algo en el plano simbólico sale perdiendo realmente en el paso del Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa esto es la retórica de la ciudadanía. El mandato que realiza el Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007 de “aumentar la legitimidad democrática de la Unión ampliada”, está lejos de cumplirse en el Tratado de Lisboa, que más bien significa una disminución del valor jurídico y político de la ciudadanía europea. Mientras que en el Tratado Constitucional se apreciaba un protagonismo, siquiera retórico, de los ciudadanos (“la presente Constitución que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa...”); en el Tratado de Lisboa, los Estados recuperan su monopolio (“Por el presente Tratado las Altas Partes contratantes constituyen entre sí una Unión Europea a la que los Estados miembros atribuyen competencias...”).

Así el carácter mixto²¹ que se había alcanzado con la Constitución Europea se diluye, volviendo a la fórmula del pacto entre Estados y privando a la ciudadanía de la oportunidad de ser la base democrática de la UE. Por otro lado, seguramente esta eliminación de la carga retórica depositada en la ciudadanía era lo más coherente a la vista del contenido material del Tratado, porque el intento de forjar un sentimiento identitario no puede llevarse a cabo al mismo tiempo que se pretenden limitar drásticamente algunos elementos de integración y cohesión como los que suponen las conquistas del Estado social.

En cualquier caso, pese a la poda realizada en el Tratado de Lisboa de todo rastro de símbolos que pudieran recordar a la rechazada Constitución Europea, lo cierto es que permanecen una serie de símbolos comunes (oficiales desde 1986) que se han ido instaurando progresivamente en el ideario colectivo de los europeos. De sobra son conocidos

²¹ LA TORRE, M., “Ciudadanía y *gubernaculum* en el Tratado sobre la Constitución de la UE”, en *Derechos y Libertades. Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos* nº16, Enero 2007, Ed. Dykinson, Madrid, pp. 39-55

la bandera azul con las 12 estrellas, la Novena Sinfonía de Beethoven como himno europeo, o el día de Europa (9 de mayo en conmemoración de la Declaración de Shuman). Incluso la circulación del euro ya en dieciséis países va fomentando lentamente entre los europeos el sentimiento de que estamos dentro de una comunidad cuyos límites no acaban en las fronteras de nuestro propio Estado.

2. Al universo de símbolos debe añadirse el de la realidad de los hechos, manifestada en algunos mecanismos potenciadores de la cohesión cívica entre los europeos. No entraremos aquí a analizar algunos elementos de cohesión *macro*, como los fondos de cohesión territorial, sino que nos limitaremos a mencionar los mecanismos que facilitan que las personas se puedan reconocer entre sí como iguales, no solamente por compartir un atributo como la ciudadanía, sino por tener lealtades y afinidades comunes. A este respecto, pensadores como Manuel Castells han destacado la importancia de fomentar esta cohesión cívica especialmente en determinados ámbitos estratégicos, como la educación, los medios de comunicación o una política lingüística paneuropea²².

El ámbito de la educación ha sido prioritario en estos últimos tiempos y es en él precisamente en el que se han invertido más esfuerzos con la creación de diversos programas de intercambio. El más conocido de estos programas es el *Sócrates-Erasmus*, de intercambio de estudiantes universitarios, pero también existen otros muchos, como el *Communis* en educación primaria, el *Leonardo* entre jóvenes profesionales, o el *Grundtuig* para adultos; además de los programas para investigadores, como las becas *Jean Monnet* o *Marie Curie*. Un siguiente paso consistiría en consolidar el llamado *Espacio Europeo de Educación Superior*, cuyo proceso de implantación no está siendo pacífico en la mayoría de Estados.

²² CASTELLS, M., “Unión Europea sin identidad europea: problemas y perspectivas”, en CASTELLS, M. y SERRA, N. (eds.), *Europa en construcción. Integración, identidades y seguridad*, Ed. Fundació CIDOB, Barcelona, 2004, pp. 13-33

La idea de unos medios de comunicación de ámbito europeo es la que plantea a corto-medio plazo mayores dificultades, precisamente debido a la ausencia de una lengua común europea. En este campo el multilingüismo oficial de las instituciones europeas, que se plantea como necesario para reconocer el igual valor de todas las lenguas como parte de las culturas nacionales²³, se contrapone a la implantación *de facto* del inglés como lengua *procedimental* de comunicación entre los europeos.

No obstante, pese a una asunción muy desigual del inglés como segundo *primer* idioma en los países nórdicos y en los mediterráneos y pese a la inexistencia de medios de comunicación de masas de alcance europeo, han podido brotar ya algunas muestras de solidaridad civil conjunta a nivel europeo, de entre las que destacan las movilizaciones del 15 de febrero de 2003. En esta fecha, según algunos se ha manifestado *lo que une a los europeos*²⁴, es decir una común repulsa a la guerra como medio de resolución de conflictos y el respeto por los mecanismos del Derecho internacional.

Por otro lado, también el aumento de la movilidad en el territorio europeo desde la firma de los acuerdos de Schengen en 1985, pero sobretodo desde la aparición de los vuelos *low cost* a partir de los 2000 ha fomentado, particularmente entre las personas jóvenes el deseado sentimiento de encontrarse en un ámbito de libertad, seguridad y justicia. Para ello es básico que además el aumento de la movilidad se vea acompañado de una reglamentación más estricta (aunque aún insuficiente) sobre los derechos de los pasajeros, que evite en cierta medida la inseguridad jurídica que fácilmente se crea en los aeropuertos.

3. En cuanto a la integración en derechos, el Tratado de Lisboa introduce dos novedades que en principio deberían calificarse como un avance. Por un lado, como ya se ha comentado, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea adquiere un carácter jurídicamente vinculante

²³ HABERMAS, J., “Why needs Europe... (op. cit.) p. 18

²⁴ DERRIDA, J. y HABERMAS, J., “El 15 de febrero, o lo que une a los europeos”, en HABERMAS, J., *El Occidente escindido*, Ed. Trotta, Madrid, 2006, pp. 45- 53

según lo establecido en el nuevo art. 6.1 de la versión consolidada del Tratado de la UE. Por otro lado, se prevé en el apartado segundo del mismo artículo la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La prevista adhesión se hace posible gracias a otra de las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa: la personalidad jurídica de la Unión Europea (art. 47 TUE), que le permitirá adherirse a convenios y tratados internacionales. Este punto se complementa además con la asunción de los derechos y libertades enunciados en el Convenio como consideración de principios generales del Derecho de la Unión (art. 6.3 TUE). El aspecto sin duda más positivo de esta adhesión será que habilitará, al menos teóricamente, al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (que, como es sabido, no forma parte del entramado institucional de la UE, sino del Consejo de Europa) para el enjuiciamiento de los actos comunitarios, con lo cual se depositaría en una instancia internacional externa un mecanismo de garantía de derechos.

Estos ilusionantes progresos en el ámbito internacional o externo contrastan con el escepticismo que cabe mostrar en el ámbito interno ante las limitaciones impuestas al carácter vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. En primer lugar cabe destacar que, según establece su propio Título VII, la Carta no crea ninguna competencia nueva en la Unión en cuanto a derechos fundamentales se refiere. En segundo lugar, hay que subrayar la limitada interpretación de los derechos que la Carta reconoce, que debe de ser armónica con las diferentes tradiciones constitucionales de los Estados miembros, jugando un destacado papel la interpretación del *presidium*.

Esta limitada interpretación de los derechos fundamentales es la que se alega en el segundo *Considerando* del Protocolo nº 30²⁵ para abrir la

puerta a la excepción de la aplicación de la Carta de Derechos al Reino Unido y a Polonia²⁶. Según este Protocolo ni los derechos fundamentales reconocidos en la Carta podrán ser directamente alegados ante los tribunales de estos dos Estados miembros, ni sus prácticas administrativas podrán ser enjuiciadas por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (hasta ahora Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea) en base a esos derechos. La concesión de esta excepción supone una clara ruptura en el pretendido proceso de integración en base a los derechos y viene a confirmar que las libertades económicas (frente a las cuales no caben excepciones), y no los derechos, siguen siendo el eje vertebrador de la Unión Europea.

Pero el mencionado Protocolo nº 30 no se conforma con evitar la aplicación de los derechos fundamentales en abstracto, sino que además insiste en su art.1.2:

“En particular, y a fin de no dejar lugar a dudas, nada de lo dispuesto en el Título IV de la Carta crea derechos que se puedan defender ante los órganos jurisdiccionales de Polonia o el Reino Unido, salvo en la medida en que Polonia o el Reino Unido hayan contemplado dichos derechos en su legislación nacional.”

El referido Título IV de la Carta es el que se refiere a los derechos sociales bajo el inquietante epígrafe de *solidaridad*. Se permite, *sin dejar lugar a dudas*, que Polonia y el Reino Unido (y la República Checa posteriormente) queden exonerados del reconocimiento de derechos sociales a sus ciudadanos, relegando así a la condición de papel mojado a la retórica de la Europa social que figura en los preámbulos²⁷ y declaraciones de principios. A la vista de esta excepción, lo social se configura

de Funcionamiento de la Unión Europea según las modificaciones del Tratado de Lisboa.

²⁶ Excepción a la que se ha acogido también la República Checa como condición para que su presidente firmara el Tratado.

²⁷ Ya en el preámbulo del TUE se declara “CONFIRMANDO su adhesión a los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la Carta Social Europea...”

²⁵ Protocolo nº 30 Sobre la Aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido, publicado el 30 de abril de 2008 por el Consejo de la Unión Europea junto a las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y el Tratado

como una opción, mientras que la competencia es una obligación. Baste recordar que la polémica expresión “competencia libre y no falseada” que figuraba en la Constitución Europea y que Sarkozy se comprometió a eliminar continúa presente a lo largo del todo el Tratado, aunque bien es cierto que de forma un tanto más discreta²⁸.

En un proceso de construcción identitario como el europeo, la permisividad respecto de esta excepción en la aplicación de los derechos sociales parece miope al no tener en cuenta que dos de los aspectos unánimemente reconocidos a la ciudadanía son la autonomía y la igualdad²⁹. No se puede una persona sentir igualmente ciudadana que otra cuando es notablemente desigual en el plano social y económico. Por eso, en mi opinión, solamente se podrá construir la identidad europea manteniendo y fomentando el modelo social europeo, tendente a la eliminación de las desigualdades sociales. La tendencia, sin embargo, es la contraria, como evidencia, por ejemplo, la ausencia de la necesaria armonización fiscal³⁰, acompañada por una concepción de los servicios públicos como *servicios de interés económico general* y que, por tanto, quedan sometidos a las normas de la competencia³¹.

4. Esa pretendida integración en derechos debería ser causa y consecuencia de una participación que llevara a la ciudadanía a ser la protagonista del espacio público europeo, es decir, del ámbito político. Desgraciadamente, en este aspecto tanto la fallida Constitución Europea como el Tratado de Lisboa han significado una oportunidad perdida al no haber establecido unos

canales adecuados para que la ciudadanía participara en su elaboración.

En primer lugar, si lo que se pretendía con el proyecto de Constitución era responder a las necesidades de legitimación que planteaba una integración política y económica cada vez más estrecha, quizá no hubiera sido descabellada la formación de una asamblea constituyente europea elegida por sufragio universal por todos los ciudadanos europeos. Según la más amplia tradición constitucional europea son las asambleas constituyentes, y no los comités de expertos como la Convención de Giscard d’Estaing, los órganos legitimados para recoger la voluntad del pueblo y plasmarla en un proyecto constitucional. En la asamblea constituyente, como en el resto de órganos políticos, se debería añadir además el requisito de la paridad de género, que contrasta con el escaso 16% de mujeres que formaron parte de la Convención de Giscard d’Estaing.

En segundo lugar, cualquier proyecto constitucional, para ser legítimo debe ser aprobado en referéndum por los ciudadanos. Ya el propio Tratado Constitucional se aprobó por vía parlamentaria en la mayoría de Estados, llegándose solamente a celebrar cuatro referéndum de los diez previstos. El Estado español fue el primero en celebrar una consulta popular no vinculante, por cierto sin el suficiente debate e información públicos. Sin embargo el rechazo de los referéndum francés y holandés que hirió de muerte al proyecto constitucional cambió la estrategia de los dirigentes europeos. A partir de ese momento desisten de contar con la opinión ciudadana y vuelven a la posibilista estrategia del *paso a paso* de Monnet. El nuevo tratado de reforma de las instituciones europeas ya no habría de ser ratificado por los ciudadanos en referéndum, sino que los parlamentarios nacionales se encargarían de hacerlo por ellos. El resultado es que en Francia, donde en 2005 el 55% de los votantes dijo que no a la Constitución Europea, el Parlamento aprobó el Tratado de Lisboa, que en esencia tiene el mismo contenido normativo, por una mayoría del 90%. En el caso holandés, un 62% de los votantes dijo no al mismo texto en esencia que dos años más tarde

²⁸ *vid.* arts. 101, 107, 116, 173, 348 TFUE y Protocolos nº 7 y nº 27

²⁹ CORTINA, A., “Cittadinanza europea: un’identità aperta”, en TRUJILLO, I. y VIOLA, F. (eds.), *Identità, diritti, ragione pubblica in Europa*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 13-33

³⁰ En el art. 113 TFUE la armonización fiscal es únicamente considerada “en la medida en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia” y requiere la unanimidad del Consejo

³¹ *vid.* arts. 106 y 107 TFUE (antiguos arts. 86 y 87 TCE)

sería aprobado parlamentariamente con una mayoría del 80%.

Estos dos ejemplos quizás hayan servido para mostrar hasta qué punto en algunos momentos puede estar lejos el sentir de la ciudadanía de la actuación de los representantes, que siguen siendo los protagonistas del ámbito europeo. Por su claridad expositiva y su profundidad intelectual, son dignas de reproducir algunas de las afirmaciones que Habermas realiza comentando el proceso de aprobación del Tratado de Lisboa: “lo que este Tratado de reforma dejaría intactas son la mentalidad y la participación de la población”; “el descafeinado tratado reformista confirma, ahora más que nunca, el carácter elitista de un acontecer político despegado de los pueblos”; “la política europea nunca había sido ejercida de una forma tan abiertamente elitista y burocrática como esta vez. De este modo, la clase política acentúa la prerrogativa que tienen los gobiernos de decidir a puerta cerrada sobre el futuro destino de Europa”³².

Al opaco proceso de producción del Derecho comunitario hay que sumar además su considerable dificultad técnica, pero en modo alguno puede aceptarse que ésta justifique la opacidad. El Tratado de Lisboa ha sido calificado por algunos como *un paraíso para los juristas y un infierno para los legos*, lo cual contrasta con las exigencias de inteligibilidad que debe tener todo texto que pretenda tener una naturaleza constitucional o cuasi-constitucional. Que el texto sea autocontenido, esto es, que pueda ser entendido por cualquier persona con una cultura media sin necesidad de acudir a otras fuentes externas para comprender su significado es uno de los requisitos que la ciudadanía podría comenzar a exigir a sus representantes. Mientras tanto, no es de extrañar que el ciudadano medio no conozca siquiera la composición y la existencia de las más elementales instituciones europeas.³³

³² HABERMAS, J., *¡Ay, Europa!*, Ed. Trotta, Madrid, 2009, pp. 83-84

³³ Según los datos ofrecidos por el CSIC, un 49,7% se considera poco informado y un 19,7% nada informado sobre los asuntos de la UE. Un 35,7% dice que no “ha oído

Construir una identidad europea probablemente implique la valentía de dejar de imponer textos que, como el Tratado de Lisboa, han sido elaborados por una elite tecnócrata y empezar a garantizar un mayor protagonismo de la ciudadanía. Para ello se deberán establecer los canales democráticos que permitan a ésta informarse convenientemente y expresar su legítima voluntad en lo que se refiere a la construcción de su propio futuro, aunque esto cueste reducir el ritmo del proceso de construcción europeo algunas *velocidades*. En una dinámica ciudadana constructiva de este tipo es donde podrá empezarse a encontrar la identidad europea, porque Europa es más un programa común que una tradición compartida. El gran interés que despierta la Unión Europea reside precisamente en este carácter de realidad en construcción.

3. La jaula de la nacionalidad

Que una reforma institucional del calado que implica el Tratado de Lisboa no haya sido aprovechada para liberar a la ciudadanía del corsé impuesto por la nacionalidad debe ser mencionado en este trabajo. El nuevo art. 9 TUE establece que *será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro*, contribuyendo así a la continuación de una tradición que está destinada a extinguirse al confundir lo que es o debería ser simplemente un vínculo administrativo (la nacionalidad) con lo que es un vínculo político (la ciudadanía). La consolidación en Europa de una diversidad cultural y étnica cada vez más palpable está destinada a romper este indeseable vínculo entre nacionalidad y ciudadanía, pues hace patente que dicha unión supone la quiebra del principio de universalidad de los derechos humanos.

El aumento de los flujos de movilidad humana provocados por los distintos aspectos de la

hablar del Consejo de Ministros”; la misma afirmación la suscriben respecto a la Comisión europea el 34,2% y respecto al Parlamento Europeo el 28,2% de los entrevistados (http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2640_2659/2641/e264100.html)

globalización (algunos posibilitan las migraciones por dar oportunidades y otros las fuerzan por provocar miseria³⁴) ha significado que la presencia de extranjeros en las sociedades occidentales como la europea se sitúe ya en torno a una media del 10% de la población. Si el pueblo, como concepto político, alguna vez se pudo considerar homogéneo, la realidad de las migraciones impone que el *demos* ha dejado ya de coincidir definitivamente con el *ethnos*, y por tanto lo único que caracteriza a cualquier pueblo hoy es ser una comunidad internamente diversa, que comparte un territorio común y está sometido a unas mismas leyes.

No permitir la participación política a ese 10% de personas que residen de forma estable y pacífica con nosotros equivale a decir que son simplemente súbditos, ya que tienen el deber obedecer las leyes aunque no se encuentren representados en ellas de ninguna forma. Según la visión kantiana, el hombre es libre respetando las leyes aunque esté sujeto a ellas precisamente porque ha colaborado de alguna manera en el proceso de su creación. Negar la participación de los extranjeros en el proceso de la creación democrática de las normas equivale, por tanto, a la intolerable afirmación de que éstos no son libres. Sin embargo, la realidad es que estos *no comunitarios*, según el léxico oficial de la Unión, son personas que contribuyen activamente, con su trabajo, con su cultura y con el pago de sus impuestos a la vida social y económica del país que los acoge y a ellos les debe Europa buena parte del progreso económico que ha experimentado.

El criterio de la nacionalidad, por tanto, ya no es adecuado ni justo dentro de la realidad globalizada en la que vivimos. Se impone así la necesidad de buscar nuevos criterios que no consideren ya la ciudadanía no como un *status* privilegiado³⁵, sino más bien como un criterio de *aptitud* para participar en el proceso de toma de

decisiones políticas. Estos nuevos criterios implican un cambio de los procesos de membresía política, concebida ésta, según Benhabib, como el *conjunto de principios y prácticas para la incorporación de forasteros en entidades políticas existentes*³⁶, que englobaría desde las normas que regulan la acogida de refugiados hasta la naturalización, pasando por el régimen de fronteras.

Aunque es cierto que la competencia de atribuir la nacionalidad pertenece en exclusiva al ámbito de soberanía de los Estados, el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo aprobado el octubre de 2008, también era una ocasión excelente para comenzar a plantear la modificación de los criterios que permiten el paso de la extranjería a la residencia, y de ésta a la nacionalidad o, mejor aún, a la ciudadanía. Ello implica que la Unión haga ver a sus Estados miembros la necesidad de abandonar los tradicionales *ius sanguinis* y *ius soli* como criterios de acceso a la nacionalidad para sustituirlos por otros más adecuados, como un *ius domicili*³⁷, que facultaría la adquisición de la condición de ciudadano como una opción de la persona y no como una imposición estatal; aunque tampoco son descartables otros criterios complementarios, como los que se plantean en base al interés³⁸ o la participación. Se trataría, en definitiva de buscar criterios que expresen mejor el vínculo social y que lo refuercen al mismo tiempo.

Que la ciudadanía europea se conceda en base a la nacionalidad supone, además, un agravio

³⁴ Entre otros, REINERT, E.S., *La globalización de la pobreza. Cómo se enriquecieron los países ricos... y por qué los países pobres siguen siendo pobres*, Ed. Crítica, Barcelona, 2007

³⁵ FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Ed. Trotta, Madrid, 2006, p. 119

³⁶ BENHABIB, S., *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2005, p. 13

³⁷ VELASCO ARROYO, J.C., "Migraciones, ciudadanía y transnacionalismo", en DE LUCAS, J. y SOLANES, A. (Eds.), *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009, pp. 355-386; y, más ampliamente, GAROT, M.J., "A New Basis For European Citizenship: Residence?", en LA TORRE, M. (Ed.) *European Citizenship. An Institutional Challenge*, Ed. Kluwer Law International, The Hague, 1998, pp. 229 - 248

³⁸ DE ASÍS ROIG, R., "Sobre la participación política de los inmigrantes", en DE LUCAS, J. y SOLANES, A. (Eds.), *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009, pp. 301-319

comparativo en el acceso a ella que vulnera el derecho a la igualdad ampliamente reconocido en el Título III de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Si la ciudadanía europea sólo puede alcanzarse una vez obtenida la respectiva ciudadanía nacional (es decir, la nacionalidad) de cualquier Estado miembro, y los diferentes Estados pueden configurar el acceso a su nacionalidad según sus propios criterios, se producirá entonces un desigual acceso a la ciudadanía europea entre alguien, que se nacionalice, por ejemplo, en Francia y alguien que se nacionalice, por ejemplo, en Suecia. Si la ciudadanía – repetimos – es cuestión de derechos, y no de privilegios, no puede tampoco tolerarse entonces un desigual acceso a ella para quienes se nacionalicen en cualquiera de los Estados miembros.

Las respuestas a los múltiples problemas que plantea la crisis del vínculo ciudadanía-nacionalidad quizá puedan venir inspiradas por el ideal de ciudadanía cosmopolita, el cual presume que todos los seres humanos, con independencia de cualquier diferencia de *status* o de pertenencias políticas particulares, deben ser considerados como miembros integrantes de una única comunidad ético-política. Ser un ciudadano cosmopolita significa, en definitiva, ser un ciudadano del mundo; y por consiguiente las implicaciones de la ciudadanía cosmopolita van mucho más allá de la simple atribución de ciertos derechos de participación política a las personas, ya que el cosmopolitismo presupone en cierta medida una comunidad supraestatal más o menos organizada, o, como mínimo, la consideración del mundo como una comunidad jurídico-política³⁹.

Desde esa perspectiva, la Unión Europea, como cualquier ente regional, debe verse como fruto enteramente de una decisión política⁴⁰, que no responde a ninguna realidad claramente determinada por límites culturales ni geográficos precisos. El origen histórico del concepto de

Europa está, de hecho, en una percepción sesgada de la realidad: Europa era, en origen, todo aquello que los antiguos griegos conocían⁴¹. El reconocimiento del carácter puramente instrumental de la Unión Europea no debería de verse como un desvalor, sino más bien como una oportunidad para plantear las regiones en términos únicamente de estructuras políticas de entre las cuales los humanos deberíamos estar en condiciones de elegir libremente a cuál de ellas pertenecemos en función de nuestra filiación favorita⁴². Si nuestra principal identidad se correspondiese con la de ciudadano del mundo, lo demás sería entonces cuestión instrumental de organización del territorio y de los recursos; y la pertenencia de cada uno no debería ser más que el fruto de su libre elección.

La idea de la superación de la ciudadanía nacional (o vinculada a la nacionalidad, como la europea) no tiene por qué corresponder con los temores respecto de una igualdad universal abstracta meramente formal⁴³, sino que, antes al contrario, pretende dotar a la igualdad universal del necesario contenido material a través del reconocimiento del igual valor de las diferencias. Una identidad cosmopolita de referencia se caracterizaría, en definitiva, no por tolerar las diferencias, sino por ser idealmente la suma de todas las diferencias que se ven de este modo igualmente valoradas. Seguramente mientras que Europa no avance por este camino y la ciudadanía continúe presa en la jaula de la nacionalidad, el *unidos en la diversidad* del que hablan las instituciones europeas continuará siendo un mero eslogan.

4. Profundizar en la democracia

⁴¹ BARBERIS, M., *Europa del diritto. Sull'identità giuridica europea*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2008, p.38

⁴² SEN, A., *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Ed. Katz, Madrid, 2007

⁴³ *Contra* FARIÑAS DULCE, M.J., “Ciudadanía universal versus ciudadanía fragmentada”, en *El vínculo social: ciudadanía y cosmopolitismo*, pp. 165-180, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002

³⁹ GARCÍA PASCUAL, C., “Ciudadanía cosmopolita”, en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, n.º. 8, 2003, <http://www.uv.es/CEFD/8/garciac.pdf>

⁴⁰ DE LUCAS, J., *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Ed. Icaria, Barcelona, 2003, p. 97

La tercera y última cuestión que complementa el mapa de la ciudadanía europea tal y como parece ser concebida a la luz del Tratado de Lisboa hace referencia al ámbito institucional donde se desarrolla la democracia. Numerosos autores se han hecho eco de los déficits democráticos que presenta el entramado institucional europeo. Pero, por lo que afecta a la ciudadanía europea, sólo se intentará aquí tratar algunos aspectos y recoger algunas propuestas de mejora progresista en el sentido cosmopolita.

El significativo déficit democrático que presenta el campo de las instituciones europeas se traduce necesariamente en una ciudadanía mermada. El Tratado de Lisboa, si bien introduce algunas tímidas mejoras en algunos aspectos, no acaba con este déficit que consolida e incluso profundiza en otros aspectos. Siete son las instituciones europeas según el nuevo artículo 13 TUE: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas.

El debate entre el federalismo y la mera cooperación intergubernamental se ve claramente reflejado en la tensión competencial que se aprecia 1) por un lado entre Parlamento Europeo y el resto de instituciones políticas de la Unión; y 2) por otro lado entre el Parlamento Europeo y entre los parlamentos nacionales.

1. El Parlamento Europeo, que legisla junto con el Consejo, sigue siendo única institución elegida por sufragio universal directo. Esta circunstancia haría deseable que fuera dotado de más competencias, sin embargo continúa careciendo de una potestad tan básica como la iniciativa legislativa, que corresponde en exclusiva a la Comisión. La Comisión, a su vez, es controlada políticamente por el Parlamento, que puede llegar a votar una moción de censura que obligue a dimitir a todos comisarios (arts. 17 TUE y 234 TFUE).

Con el Tratado de Lisboa se presentan dos novedades importantes en el ámbito institucional que comenzarían a aplicarse a partir del 2014. Por una parte es novedad que en la Comisión dejarán de estar representados permanentemente todos los Estados miembros, estableciéndose un turno

rotatorio que mantendría un número de comisarios correspondiente a los dos tercios del número de países miembros (17.5 TUE). Por otra, el Consejo se deberá pronunciar por mayoría cualificada, entendiéndose por tal aquella que represente el 55% de los miembros del Consejo, incluyendo un mínimo de quince, y que representen, al menos, un 65% de la población de la Unión (art. 16.4 TUE).

La aceptación de estas normas sin duda supone una considerable cesión de soberanía por parte de los Estados miembros, al adquirir la obligación de acatar normas que no hayan sido directamente suscritas por el Estado en cuestión. Estos cambios suponen, por tanto, un paso en dirección hacia el federalismo, aunque las instituciones que continúan teniendo peso político sigan formadas por una composición intergubernamental. La soberanía estatal, por otro lado, se ve salvaguardada gracias a la introducción de una cláusula que también supone una novedad y que permite a los Estados miembros abandonar la Unión (art. 50 TUE).

2. Por otro lado, la tensión competencial entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales cobra una nueva dimensión con Lisboa, al ganar éstos un nuevo peso político dentro de la Unión. Particularmente, el art. 12 TUE declara que *los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión*, para lo cual les dota de una serie de competencias, de entre las que destacan la necesidad de ser informados de los proyectos legislativos de la Unión, velar por la aplicación del principio de subsidiariedad o participar en la evaluación de los mecanismos de aplicación de las políticas de la Unión en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Esta novedad, si bien para algunos⁴⁴ ha significado dar un paso atrás condicionado por las exigencias de Holanda, puede verse también como una cesión no a los gobiernos nacionales, sino a los pueblos, en la medida en que serían los parlamentos y no los gobiernos los que ejercerían estas potestades.

Sin duda, la búsqueda de la legitimidad en base a la representatividad a una escala tan amplia

⁴⁴ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *Estudio Preliminar...op.cit.*

como la actual UE a 27 requiere de mecanismos complejos, aunque no imposibles, de control democrático en las múltiples etapas del entramado político, desde las más cercanas al ciudadano hasta las más alejadas. En este sentido, quizá hubiera sido más conveniente la sustitución de ese destacado papel de los parlamentos nacionales por el establecimiento de una segunda cámara legislativa que, a modo de senado, representara a las diferentes regiones europeas. La cuestión es tanto que la representatividad democrática pueda llegar desde el nivel más local al más global como que ésta llegue expresando toda la diversidad existente.

En cuanto a falta de profundidad democrática, también cabe criticar la aberración que supone la reforzada independencia⁴⁵ que adquiere el Banco Central Europeo tras su elevación a rango de institución de la Unión Europea. Partiendo de la premisa de que el Banco Central Europeo toma decisiones de carácter estrictamente técnico-económico, y no político, se delega la responsabilidad sobre la estabilidad el precio del euro en manos de expertos supuestamente independientes, que no deben rendir cuentas de su gestión ante los organismos políticos. Para progresar, la Unión deberá dejar de considerar lo económico y lo social como dos mundos separados y comenzar a pensar en una democracia de mucho más calado.

Estas deficiencias democráticas no encuentran tampoco su contrapunto en el fomento de una mayor participación ciudadana, aunque seguramente esa sería la manera de resolverlas. De nuevo, pese a la retórica oficial del art. 11 TUE que habla de que *las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas de la sociedad civil*, no se encuentran más cauces de democracia participativa que la *descafeinada* iniciativa legislativa ya comentada, que no vincula a la Comisión y que adolece de una fuerte indeterminación jurídica y está falta de desarrollo legislativo.

⁴⁵ El mandato de los miembros del Comité Ejecutivo tiene una duración de ocho años (Art. 282.3 TFUE)

Para quien aspire a un ideal cosmopolita ciertamente debe ser preocupante que disminuya el calado de la democracia en la medida en que superamos el ámbito del Estado-nación. En este sentido, la construcción democrática de la Unión Europea puede ser un ejemplo, o no, de cómo una ciudadanía participativa puede dar sentido a un gran espacio de libertad, seguridad y justicia.

5. Conclusiones

Resumiendo, en fin, lo que aquí se ha pretendido demostrar es que el Tratado de Lisboa, al consolidar una tendencia que ya existía, aleja a la ciudadanía europea del ideal cosmopolita. Para realizar esta afirmación, nos hemos basado en tres cuestiones fundamentales: la identidad, el vínculo con la nacionalidad y la democracia. En estos tres campos el Tratado de Lisboa no cumple las expectativas cosmopolitas: 1) respecto la identidad, porque no se garantiza el suficiente protagonismo ciudadano; 2) respeto al vínculo con la nacionalidad, porque no lo rompe; y 3) respecto a la democracia, porque no profundiza en ella.

1. El Tratado de Lisboa no garantiza el suficiente protagonismo ciudadano que conduciría a un fortalecimiento de una identidad política compartida porque en su aprobación ha primado la búsqueda de efectividad al compromiso con la legitimidad. El reflotamiento a toda costa del contenido normativo del Tratado Constitucional ha costado la supresión de la pretendida doble legitimidad ciudadanos-gobiernos, volviendo a la fórmula de tratado internacional celebrado entre Estados que impide la suficiente identificación de la ciudadanía con el ente político objeto del tratado.

2. No rompe el vínculo de la ciudadanía con la nacionalidad porque sigue considerando a los nacionales los únicos aptos para participar en la vida política de la Unión, lo cual supone la exclusión de la población migrante y la negación *de facto* de la innegable diversidad de la que se alimenta Europa.

3. Y, por último, no profundiza lo suficiente en la democracia porque el Parlamento Europeo continúa careciendo de poder fáctico,

permaneciendo el control institucional de la Unión en manos de los gobiernos. Tampoco se establecen nuevas vías efectivas que puedan facilitar y fomentar la participación ciudadana directa a través de mecanismos que permitan una más fiel representación política.

La superación de estos obstáculos en la construcción de una ciudadanía europea inspirada en los principios cosmopolitas significaría una Europa que mirara a la vez hacia adentro y hacia fuera, que tomara en serio el vínculo de lo local con lo global. Pero el Tratado de Lisboa, en el plano interno no garantiza una Europa social, permitiendo incluso excepciones a la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales como las del Reino Unido, Polonia y República Checa. En el plano externo, en lugar de fomentar el desarme, se alienta la carrera armamentística⁴⁶, a la vez que se concibe la defensa común dentro del marco de la OTAN⁴⁷. En lugar de apostar por unas reglas comerciales multilaterales justas, se apuesta por los tratados bilaterales (EPA's) con países pobres y por la total apertura de los mercados⁴⁸.

Si la mayoría de la ciudadanía no se opone con fuerza a la consolidación normativa de estos cambios probablemente se debe a que no esté al corriente de ellos. La desvinculación entre la fuente de las normas y los sujetos a ellas que aquí se ha querido mostrar impone el deber de recordar que en la búsqueda de la efectividad en el proceso de

construcción europea no puede olvidarse que el Derecho, también el comunitario, sin democracia no tiene legitimidad. La construcción europea no es un trabajo técnico, sino político y es la sociedad civil la llamada a colmar el espacio público europeo que se abre para hacerlo. Porque hasta que este espacio de poder no sea ocupado la ciudadanía, otros lo continuarán ocupando mientras tanto.

6. Bibliografía

ALDECOA LUZÁRRAGA, F., y GUINEA LLORENTE, M., *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2008

APPIAH, K.A., *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños*, Ed. Katz, Madrid, 2007

BARBERIS, M., *Europa del diritto. Sull'identità giuridica europea*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2008

BAYÓN MHÍNO, J.C., "Ciudadanía, soberanía y democracia en el proceso de integración europea", en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Nueva Época, Tomo XXIV, 2007, Ed. BOE, Madrid, pp.111-138

BENHABIB, S., *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2005

BIONDO, F., "Cidadinanza europea e nazionalismo liberale", en TRUJILLO, I. y VIOLA, F. (eds.), *Identità, diritti, ragione pubblica in Europa*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2007

CASTELLS, M., "Unión Europea sin identidad europea: problemas y perspectivas", en CASTELLS, M. y SERRA, N. (eds.), *Europa en construcción. Integración, identidades y seguridad*, Ed. Fundació CIDOB, Barcelona, 2004, pp. 13-33

CORTINA, A., "Cittadinanza europea: un'identità aperta", en TRUJILLO, I. y VIOLA, F. (eds.), *Identità, diritti, ragione pubblica in Europa*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 13-33

⁴⁶ Art. 42.3 TUE: "Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares"

⁴⁷ Art. 42.2 TUE: "La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco."

⁴⁸ Art. 206 TFUE: "la Unión contribuirá, en el interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a las inversiones extranjeras directas, así como a la reducción de las barreras arancelarias y de otro tipo."

- COSTA, P., *Cittadinanza*, Ed. Laterza, Roma-Bari, 2005
- DE ASÍS ROIG, R., "Sobre la participación política de los inmigrantes", en DE LUCAS, J. y SOLANES, A. (Eds.), *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009, pp. 301-319
- DELANTY, G., "La idea de una Europa cosmopolita: De la importancia cultural de la europeización", en *Recerca, Revista de pensament i anàlisi*, nº 6, 2006, pp. 85-108
- DE LUCAS, J., "El vínculo social, entre ciudadanía y cosmopolitismo", en *El vínculo social: ciudadanía y cosmopolitismo*, pp.11-30, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002
- DE LUCAS, J., Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas, Ed. Icaria, Barcelona, 2003
- DE LUCAS, J., "Identidad y constitución europea. ¿Es la identidad europea la clave del proyecto europeo?" en *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 8, 2003 (<http://www.uv.es/CEFD/8/Delucas.pdf>)
- DE LUCAS, J., "Fronteras e identidades: Paradojas del proyecto europeo", en *Europa: Momentos decisivos*, Ed. Cybermonde, Valencia, 2005, pp. 28-34
- FARIÑAS DULCE, M.J., "Ciudadanía universal versus ciudadanía fragmentada", en *El vínculo social: ciudadanía y cosmopolitismo*, pp. 165-180, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002
- FERRAJOLI, L., Derechos y garantías. La ley del más débil, Ed. Trotta, Madrid, 2006
- GARCÍA MANRIQUE, R., "Los derechos de ciudadanía en la Carta Europea de Derechos", en MIRAUT MARTÍN, L. (ed.), *Justicia, migración y Derecho*, Ed. Dykinson, Madrid, 2004, pp. 279-289
- GARCÍA PASCUAL, C., "El Derecho internacional en la Teoría pura del derecho de Hans Kelsen", en *El vínculo social: ciudadanía y cosmopolitismo*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, pp.385-398
- GARCÍA PASCUAL, C., "Ciudadanía cosmopolita", en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, nº 8, 2003, (<http://www.uv.es/CEFD/8/garciac.pdf>)
- GEORGE, S., *Otro mundo es posible si...*, Ed. Icaria, Barcelona, 2004
- HABERMAS, J., *Más allá del Estado nacional*, Ed. Trotta, Madrid, 2008 (4ªed.)
- HABERMAS, J., *¡Ay, Europa!*, Ed. Trotta, Madrid, 2009
- HABERMAS, J., *El Occidente escindido*, Ed. Trotta, Madrid, 2006
- HABERMAS, J., "Construcción de una identidad política europea", en CASTELLS, M. y SERRA, N. (eds.), *Europa en construcción. Integración, identidades y seguridad*, Ed. Fundació CIDOB, Barcelona, 2004
- HABERMAS, J., "Why needs Europe a Constitution?", en *New Left Review*, nº 11, sept-oct. 2001, pp.5-26
- HABERMAS, J., "La lucha por el reconocimiento en el Estado democrático de Derecho", en *Δαίμων Revista de Filosofía*, nº 15, 1997, pp.25-47
- HARTY, S. y MURPHY, M., *Por una ciudadanía multinacional*, Ed. 451, Madrid, 2008
- HELD, D., "Multilateralismo: crisis y retos de Europa", en CASTELLS, M. y SERRA, N. (eds.), *Europa en construcción. Integración, identidades y seguridad*, Ed. Fundació CIDOB, Barcelona, 2004
- HÖFFE, O., Ciudadano económico, ciudadano del Estado, ciudadano del mundo. Ética política en la era de la globalización, Ed. Katz, Madrid, 2007

KELSEN, H., *La paz por medio del Derecho*, Ed. Trotta, Madrid, 2003

LA TORRE, M. (Ed.) *European Citizenship. An Institutional Challenge*, Ed. Kluwer Law International, The Hague, 1998

LA TORRE, M., "Ciudadanía y *gubernaculum* en el Tratado sobre la Constitución de la UE", en *Derechos y Libertades. Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos* nº16, Enero 2007, Ed. Dykinson, Madrid, pp. 39-55

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *Estudio Preliminar del Tratado de Lisboa*, Publicado por el Real Instituto Elcano, 2007

NUSSBAUM, M., *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Ed. Paidós, Barcelona, 2007

PÉREZ LUÑO, A. E., "La ciudadanía en las sociedades multiculturales", en DE JULIOS-CAMPUZANO, A (ed.), *Ciudadanía y Derecho en la era de la globalización*, Ed. Dykinson, Madrid, 2007, pp- 261-288

PISARELLO, G., "El Proyecto de una nueva Constitución europea: notas críticas", en *Jueces para la democracia*, nº 49, 2004 , pags. 9-12

POGGE, T., *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Ed. Paidós, Barcelona, 2005

PRIOLLAUD, F.X. y SIRITZKY, D., *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE - TFUE)*, Ed. La Documentation Française, París, 2008

REINERT, E.S., *La globalización de la pobreza. Cómo se enriquecieron los países ricos...y por qué los países pobres siguen siendo pobres*, Ed. Crítica, Barcelona, 2007

SCHMITT, C., *El Nomos de la Tierra en el Derecho de Gentes del « ius publicum europaeum»*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979

SOLANES CORELLA, A., "La política de inmigración en la Unión Europea. Desde tres claves", en *ARBOR: Ciencia, pensamiento y cultura*, CLXXXI, 713, Mayo-junio 2005

SEN, A., *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Ed. Katz, Madrid, 2007

TAYLOR, Ch., *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993

TOSTI, J. (Coord.), *L'Europe, à quite ou double*, Ed. Syllepse, Paris, 2009

TRUJILLO, I., "Giustizia e identità politica. Sui limiti del progetto identitario europeo", en TRUJILLO, I. y VIOLA, F. (eds.), *Identità, diritti, ragione pubblica in Europa*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2007

VELASCO ARROYO, J.C., "Migraciones, ciudadanía y transnacionalismo", en DE LUCAS, J. y SOLANES, A. (Eds.), *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009, pp. 355-386