

## La dimensión humana en la Europa de los 90 (1990)

**Leyenda:** Documento escrito por José Antonio Pastor Ridruejo sobre la dimensión humana en la Europa de los años 90. El autor afirma que los ciudadanos europeos están empezando a tomar conciencia de su pertenencia a la Comunidad, lo cual no sólo conlleva consecuencias económicas, políticas o burocráticas, sino que afecta también a los derechos y libertades.

Según el autor, para la existencia del ciudadano europeo es necesaria la coexistencia de la libertad de circulación de personas, el derecho de residencia y el derecho de participación política. Con respecto al ciudadano europeo fuera de la Comunidad, Pastor Ridruejo propone la creación de un pasaporte europeo y asistencia consular. Aborda, asimismo, otros temas que reforzarían la identidad europea y que son analizados a lo largo del documento.

**Fuente:** Secretaría de Estado para la Unión Europea, Madrid, 1016.4.3.1., 1990.

**Copyright:** (c) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/la\\_dimension\\_humana\\_en\\_la\\_europa\\_de\\_los\\_90\\_1990-es-741a6863-3428-446d-bb20-1f86aa7a6e9a.html](http://www.cvce.eu/obj/la_dimension_humana_en_la_europa_de_los_90_1990-es-741a6863-3428-446d-bb20-1f86aa7a6e9a.html)

**Publication date:** 14/02/2014

1. 643

1016.4.3.1

## LA DIMENSION HUMANA EN LA EUROPA DE LOS 90

### I. INTRODUCCION

Existe preocupación en <sup>los</sup> ciertos medios políticos europeos por el aparente desinterés de sus ciudadanos hacia los asuntos relacionados con la Comunidad Europea. Este desdeseo se expresa en los bajos índices de participación en las elecciones europeas, las tibias respuestas a las encuestas del eurobarómetro o la difusión, no siempre inocente, de un estereotipo de "Bruselas" como una euroburocracia privilegiada, sólo supuestamente neutral y siempre deseosa de ampliar sus competencias, que adopta decisiones, cuya relación con la solución a corto plazo de los problemas que preocupan al hombre de la calle, es difícilmente perceptible.

Esta visión puede inducir a pensar, en determinados ambientes, que la Comunidad aspira a conseguir una Europa controlada por europolíticos, euromercaderes y euroburócratas. Ello se debe en parte al desconocimiento generalizado de la dinámica de las instituciones comunitarias, y de su papel histórico, pasado y futuro.

Dicho de otro modo, quizás la Comunidad y los Estados miembros no hemos sido totalmente capaces de hacer apreciar a nuestras poblaciones, hasta que punto la creación de dicha Comunidad ha contribuido a la pacificación y resurgimiento económico y político europeo, así como de las enormes posibilidades que se abren con el Acta Unica y la puesta en marcha del Mercado Interior.

En este sentido no podemos olvidar, que la prioridad comunitaria en sus primeras etapas fué restañar las heridas y desequilibrios producidas por la guerra en el tejido social y productivo europeo, y en las posibilidades de futura convivencia pacífica entre sus pueblos. Más tarde, la gran mayoría de los acuerdos adoptados priorizaron el desarrollo económico, mediante la creación de un espacio común sin barreras a los intercambios de bienes, capitales y servicios, que contribuyan a "la mejora constante de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos". En el momento actual, y en paralelo con los anteriores objetivos, parece preciso privilegiar aquellos aspectos que ponen de relieve la dimensión humana y social de la Comunidad y la cohesión econó-

mica y social, de modo que hagan posible la realización de una auténtica Europa de los ciudadanos.

Afortunadamente, los ciudadanos de la Europa Comunitaria comienzan a tomar conciencia de que su pertenencia a la Comunidad de los Doce, no sólo implica consecuencias de carácter burocrático y económico, sino que afecta paulatinamente a sus derechos y libertades cotidianas, en suma, a su condición de ciudadanos europeos.

No siempre es fácil esta constatación de las repercusiones en la vida diaria del creciente número de decisiones tomadas a nivel comunitario. Quizás sean más fácilmente verificables aquellas decisiones legislativas que van armonizando los hábitos de consumo, los procesos de fabricación industrial o la prestación y disfrute de servicios de todo tipo. No avanzan con igual diligencia, ni resulta tan sencillo comprobar sus efectos, aquellas medidas que tienden a armonizar las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, de acceso en igualdad de condiciones al mercado laboral y de participación en la vida política de los respectivos Estados.

No obstante, la creciente interdependencia entre los aspectos económicos y sociales, entre democracia económica y política, o entre las diferentes libertades básicas, van dejando obsoleta la discusión jurídico-teórica sobre el carácter estrictamente económico de la Comunidad.

El Acta Unica Europea incidió en este tema, tanto en su preámbulo como, sobre todo, con el Art. 13, en el que se estipula: "El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado". Esta noción de "persona" no tiene limitaciones, es decir que no se limita a su dimensión como agente económico, como trabajador o profesional. Ello supone un respaldo jurídico de gran importancia, aunque algunos pretendan dar a este artículo una interpretación más restrictiva.

Bien es cierto que hasta ahora, la práctica comunitaria se ha dirigido sobre todo al "productor-consumidor", más que al "ciudadano", pero esta situación ha evolucionado favorablemente en los últimos años. Sin embargo, se viene ya hablando ya de la "Europa de los Ciudadanos" desde que, como consecuencia del Consejo Europeo de Fontainebleau en Junio de 1.984, se creó el "Comité Adonino", con el fin de "proponer disposiciones que conciernan directamente a los ciudadanos de la Comunidad y que visiblemente les aporten ventajas tangibles en su vida cotidiana".

El ciudadano, y sobre todo el joven europeo, no es insensible a un gran proyecto colectivo, económico, social y político, para construir esa Europa que nunca ha existido: unida, fuerte, próspera y solidaria.

Teme quizás, en algún caso, perder parte del bienestar material conseguido, de su acervo cultural o de su idiosincrasia. Recuerda los fracasos anteriores y es víctima de tantos prejuicios y estereotipos como nuestra historia colectiva ha sido capaz de generar.

Para arriesgarse a compartir quiere conocer cómo y hacia donde nos dirigimos. Más aún, quiere elegir el rumbo a tomar y a quien manejará el timón, y quiere participar en el control del rumbo previsto. Por último, quiere asegurar y generalizar sus conquistas económicas y sus libertades y derechos sociales, y quiere competir libremente, (una vez cubiertas sus necesidades y derechos básicos, por la mejora de su situación económica, académica y profesional.)

No parece imposible responder, en un plazo razonablemente corto, a esas legítimas demandas razonables de conocimiento, de protagonismo y participación económica y política y de disfrute generalizado y armónico de los derechos básicos.

A lo largo de mi intervención iremos recorriendo ~~juntos~~ los principales pasos que se están dando en la Comunidad para acercarnos hacia esa meta descrita y que globalmente denominamos Europa de los ciudadanos. En ella podremos distinguir dos grandes vertientes.

- a) De cara al ciudadano europeo, implica todo aquello que suponga un refuerzo del sentido de su identidad europea, y una ilusión por el proyecto de la Unión Europea, siempre desde su pertenencia a uno de los Doce Estados miembros.
- b) De cara al ciudadano no comunitario, conlleva la necesidad de establecer un régimen homogéneo que regule la entrada <sup>de extranjeros</sup> de extranjeros en la Comunidad, y sus derechos. Ello de acuerdo con el principio básico de que no se pretende la edificación de una "Europa fortaleza", sino de una Europa que no sólo

existirá para sus propios ciudadanos, sino que también estará abierta a los de terceros países, *todo ello en un marco de libertad y de pleno respeto a los derechos humanos.*

## II. EL CIUDADANO EUROPEO

~~Si me permiten el símil~~, el alumbramiento real y efectivo de ese "ciudadano europeo en potencia", sólo será posible con la necesaria y complementaria coexistencia práctica de tres derechos o libertades fundamentales:

- A. la libertad de circulación de personas.
- B. el derecho de residencia.
- C. el derecho de participación política.

### A. La libre circulación de personas:

La libre circulación de trabajadores, aún sujeta a un período transitorio para España y Portugal, comienza ya a ser una realidad: el principio de la igualdad de trato recogido en el TCEE establece que los trabajadores comunitarios no podrán ser objeto de discriminación por razón de su nacionalidad cuando se desplazan a trabajar a otro Estado miembro. Este principio se aplica a diversos ámbitos: educación y formación profesional, derecho a la vivienda, beneficios sociales y fiscales, derechos sindicales, seguridad social y búsqueda de empleo. No obstante, la vivencia de los trabajadores emigrantes temporeros no se corresponde todavía, en ocasiones, con esta situación periódica.

Para los trabajadores independientes y los que ejercen profesiones liberales, el Tratado de Roma garantiza el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios. El reconocimiento mutuo de títulos y la armonización de las condiciones de acceso a las profesiones están contribuyendo a llevar a la práctica estos principios. Así sucede ya para muchas profesiones como las de médico, arquitecto, comadrona, contable, etc. También en este campo se acude aún en ciertos casos a requisitos corporativistas, que dificulten el ejercicio práctico de este derecho.

Pero al hablar de la libre circulación de personas, no sólo se pretende incluir en ella a los agentes económicos, es decir, a los trabajadores activos, sino que el ciudadano europeo pueda, independientemente de su actividad profesional, circular libremente por todo el territorio de la Comunidad, sin controles en las fronteras interiores, como sucede en Estados Unidos, por ejemplo *en cierto punto en el BENEVOX*

El Consejo Europeo de Rodas (Diciembre 1.988), al hacer balance de la realización del Mercado Unico, constató el retraso existente en el terreno de la libre circulación de personas, que podría poner en entredicho lo dispuesto en el Acta Unica: la creación de aquí al 31 de Diciembre de 1.992, de un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, etc., estará garantizada. Por ello, estableció que cada Estado miembro designase a un Coordinador para las cuestiones ligadas a esta materia, que afecta a múltiples ámbitos.

Siguiendo el mandato de Rodas, el Grupo de Coordinadores, que se creó a principios de año, ha elaborado durante estos seis meses un Informe sobre libre circulación de personas, conocido como Documento de Palma, cuyas conclusiones han sido confirmadas por el Consejo Europeo de Madrid, que ha considerado que "la libre circulación de personas es una prioridad para 1.992".

La consecución del espacio sin fronteras interiores requiere la necesaria aproximación de las legislaciones nacionales y de sus modalidades y ámbitos de aplicación, mediante la colaboración entre las administraciones nacionales y el fortalecimiento previo de controles en las fronteras exteriores. Esta tarea tiene dos vertientes, una de carácter interno y otra de carácter externo, que analizaremos más adelante.

En la vertiente interna, la creación del espacio sin fronteras interiores afecta a múltiples ámbitos, entre los que cabe destacar:

a) La lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otros tráficos ilícitos.

Esta creación de un espacio sin fronteras interiores conforme al Tratado exigirá un refuerzo de los controles en las fronteras exteriores. Ello exige un aumento cuantitativo y cualitativo de la cooperación intergubernamental, en diversos campos, como los mencionados a continuación.

b) La mejora de la cooperación policial.

Esta mejora consistirá, en particular, en una cooperación más estrecha entre las policías y de los Estados miembros, especialmente a través de un refuerzo del sistema de intercambio de información. En un futuro, se ha hablado de que pueda llegarse a

crear una policía europea, con capacidad limitada de intervención transfronteriza a semejanza del FBI de EE.UU.

c) La cooperación judicial.

Para combatir el terrorismo, el tráfico de drogas, la delincuencia y los demás tráficos ilícitos, es conveniente intensificar la cooperación judicial, especialmente en materia penal. En este contexto, habrá que estudiar la posibilidad de una aproximación normativa en determinados campos. También aquí el objetivo, aún lejano, sería la creación de un "espacio judicial europeo", sin excluir la creación de un Tribunal penal europeo.

d) Control de los elementos que el viajero lleva consigo.

Ello abarca diversos elementos heterogéneos entre los que podríamos citar.

1. Controles veterinarios.
2. Controles fitosanitarios.
3. Protección de las especies de fauna y flora en peligro de extinción.
4. Armas.
5. Drogas.
6. Control del tráfico ilícito de obras de arte.
7. Control de cambios.
8. Controles fiscales.

e) Igualmente convendría abordar cuestiones como las relacionadas con problemas familiares. Así, por ejemplo, el secuestro "legal" de niños y la trata de menores.

Sobre estos aspectos mencionados se han determinado ya una serie de 68 medidas concretas, que contribuyan a la creación de un espacio interior sin fronteras.

La desaparición de controles a las personas en las fronteras intracomunitarias constituye un elemento esencial para que Europa se convierta en una realidad para sus ciudadanos. Su no abolición antes del 1 de Enero de 1.993, sería un hecho de enorme gravedad. Sin embargo, de no producirse un impulso político muy importante, no parece realista pensar que en esa fecha se vayan a suprimir totalmente dichos controles. ~~Por el contrario~~, sí parece previsible, ~~en cambio~~, la adopción gradual, aquí a entonces, de medidas de facilitación de dichos controles para los ciudadanos



comunitarios, que tendrían mayor o menor incidencia según los países. El temor de los Estados a que pueda verse afectada su seguridad, y, sobre todo, el miedo a la inmigración ilegal y la tradicional asociación del encuadre físico de una nación, sus fronteras con el concepto tradicional de soberanía, constituyen unos obstáculos que no parece vayan a desaparecer antes del 1º de Enero de 1.993.

Hay que señalar, no obstante que los ciudadanos comunitarios ya disponen de una serie de derechos y facilidades específicos:

- paso de fronteras con una simple tarjeta de identidad, un pasaporte válido o un pasaporte europeo.
- "disco verde" en Francia, RFA, Bélgica, Los Países Bajos y Luxemburgo, si se viaja en un vehículo particular. Eliminación de los carteles de "aduanas" en algunos puestos fronterizos.
- pasillos especiales CEE para el control de policía y aduana en los aeropuertos.
- carnet comunitario de circulación para transportar material profesional sin pagar derechos.
- posibilidad de comprar mercancías por contravalor de hasta 390 ecus sin formalidades ni impuestos en la frontera. La Comisión ha anunciado la presentación de un Proyecto de Directiva para elevar estas franquicias, que se elevarán progresivamente, en tres etapas las de 1º Enero de 1990, 1991 y 1992 respectivamente, desde 390 hasta 1.600 ecus por persona.

## B. El Derecho de residencia

La libre circulación de personas sólo puede realizarse por completo si a los nacionales de la Comunidad se les reconoce un derecho de residencia. El derecho de residencia generalizado, reconocido a todos los ciudadanos de la Comunidad y no limitado únicamente al ejercicio de una profesión o de una actividad por cuenta ajena, constituye una condición esencial de la credibilidad de la idea de la Europa de los Ciudadanos. Sería políticamente inaceptable la creación de un espacio sin fronteras interiores en el que, según lo dispuesto por el Acta Unica, la libre circulación de personas esté garantizada, sin permitir a su vez a los beneficiarios de este derecho residir donde lo deseen dentro de la Comunidad. Así lo subrayó el Informe Adonino.



Hace ya 10 años, ~~en Julio de 1.979~~, la Comisión presentó un Proyecto de Directiva relativo al derecho de residencia de los nacionales de los Estados miembros en el territorio de otro Estado miembro, cuyo objeto era garantizar a todos los nacionales comunitarios, independientemente del ejercicio de una actividad económica, el derecho de residencia en otro Estado miembro, siempre y cuando estuviesen en condiciones de sufragar sus propios gastos en el Estado miembro de acogida. El Consejo, a lo largo de 10 años, ha discutido sobre este Proyecto de Directiva, cuya importancia política de cara al ideal europeo quedaba fuera de toda duda. Los puntos de divergencia fundamentales eran: los recursos exigidos a los estudiantes y la inclusión de los jubilados en el proyecto de Directiva lo que no permitía alcanzar la unanimidad necesaria para su aprobación. Esta Directiva fué discutida por última vez en el Consejo de Mercado Interior del pasado 3 de Mayo, en el que la Comisión decidió, de modo sorprendente para algunos, retirar su propuesta, cuando parecía vislumbrarse una posibilidad de acuerdo en determinados aspectos.

La Comisión ha subdividido su anterior propuesta y ha presentado tres nuevas Directivas sobre derecho de residencia, una para los estudiantes, otra para los jubilados y otra para los ciudadanos comunitarios cuyo derecho de residencia aún no está regulado. Su discusión ha comenzado ya en el Consejo de Mercado Interior de 18 de Julio. Como se indica en la Exposición de Motivos, para beneficiarse del derecho de residencia, en las tres categorías de personas contempladas, éstas deberán estar cubiertas por un seguro de enfermedad y no deberán suponer una carga para la seguridad social del país donde quieran obtener el derecho de residencia. Al haber sido cambiada la base jurídica de estas directivas, la unanimidad para su aprobación sólo se requiere ya para la relativa a los ciudadanos comunitarios que no ejercen ninguna actividad económica.

En principio, la escisión de la propuesta de Directiva sobre derecho de residencia en tres nuevas propuestas no parece consecuente con el objetivo de lograr, para todos los ciudadanos comunitarios, el derecho de residencia en otro Estado miembro. Si el objetivo es el mismo, ¿Por qué dividirlo, permitiendo así la posibilidad real de que se apruebe este derecho, en contra de nuestras tesis y las de otros países, sólo para alguna de estas tres categorías de ciudadanos. Tampoco, aunque no quiero alargarme sobre temas técnicos, la base jurídica propuesta por la Comisión parece la más correcta.

### C. El Derecho de participación política

El derecho de participación política del ciudadano

comunitario ha de manifestarse en dos ámbitos.

1. En el proceso político comunitario

El ciudadano europeo participa plenamente en la construcción europea ejerciendo su derecho al voto en las elecciones directas al Parlamento Europeo. Así, cuya tercera convocatoria tuvo lugar el pasado 15/18 de Junio.

Es de lamentar, no obstante, que numerosos ciudadanos se vean privados de su derecho a votar por el hecho de residir fuera de su país; la solución de este problema sería la adopción de un procedimiento electoral uniforme, como ha pedido el propio Parlamento Europeo, y como estipula el TCEE en su artículo 138.3 ("El Parlamento Europeo elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros").

En esta línea, el 13 de Febrero de 1.989, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución por la que declaraba solemnemente que no debe ponerse en marcha ninguna modificación de las leyes electorales de los Estados miembros en el semestre que precede a las elecciones. Celebradas éstas, parece conveniente estudiar esta uniformización.

A pesar de que este Parlamento directamente elegido tendrá unas funciones más importantes, como consecuencia del impacto político de su actuación y del ejercicio de los nuevos poderes que le concede el Acta Unica Europea, se ha detectado en las elecciones de 1.989, como ya ocurrió en 1.978 y en 1.984, poco interés general por parte de la ciudadanía. Ello se debe sin duda, por una parte, al desconocimiento que existe del Parlamento Europeo como institución al servicio del ciudadano europeo y, en otros casos, al reducido número de escaños que poseen algunos países (Luxemburgo 6, Irlanda, 15 Dinamarca, 16). También influye probablemente el desinterés por los programas, cuando no son arropados por un programa nacional que les dé garantía de proximidad al electorado.

Aún por encima de estos motivos quizás se encuentre la conciencia de un posible "déficit democrático" de las instituciones comunitarias, en el sentido de unas escasas atribuciones al único órgano elegido directamente por los ciudadanos europeos.

Una experiencia nueva de innegable interés comunitario en estas elecciones, ha sido la de los candidatos transnacionales de los 12. El 7 de Octubre de 1.988, el Presidente del Parlamento Europeo, Lord Plumb, transmitió al Presidente del Consejo una declaración firmada por 303 "eurodiputados" sobre el derecho de los ciudadanos de la C.E. de presentarse como candidatos a las elecciones del Parlamento Europeo en todos y cada uno de los Estados miembros. De momento, se han incluido extranjeros

únicamente en listas italianas; tal es el caso por ejemplo del francés Maurice Duverger, que iba de número dos en la lista del P.C.I.

Para acercar el Parlamento Europeo a los ciudadanos, sería muy conveniente reforzar el derecho de petición, cuya única base jurídica es un artículo del Reglamento que regula el funcionamiento del Parlamento Europeo. El pasado 12 de Abril los Presidentes de las tres instituciones de la Comunidad firmaron un acuerdo interinstitucional sobre el derecho de petición, por el que los Estados miembros se comprometen a dar lo antes y lo más claramente posible respuestas a las peticiones que se formulan sobre temas comunitarios. La Comisión Europea examinará la petición, previa solicitud de la Comisión de peticiones del Parlamento Europeo, y se encargará de transmitirla a los Estados miembros. Es de destacar que sólo en el primer trimestre de 1.988 se recibieran en la Comisión de Peticiones del P.E., 1.500 peticiones. En la misma línea, cabría estudiar la posibilidad de crear un Defensor del Pueblo comunitario.

## 2. En el proceso político de los Estados miembros

El derecho de sufragio de los súbditos de los Estados miembros en las elecciones municipales de otros Estados Miembros en los que tienen residencia legal constituye uno de los derechos esenciales de la "Europa de los Ciudadanos". Este derecho, que fué reconocido explícitamente en el Consejo Europeo de Fontainebleau, y ha sido apoyado en diversas Resoluciones y Declaraciones del Parlamento Europeo, es objeto de un Proyecto de Directiva del Consejo.

En estos momentos, casi cinco millones de ciudadanos comunitarios gozan de residencia legal en otros Estados miembros y no pueden ejercitar derechos cívicos esenciales -que influyen directamente en su vida diaria- a través de la participación en la política municipal, tanto mediante el sufragio activo, derecho a votar, como pasivo, derecho a ser elegidos.

Reconociendo la importancia de esta cuestión, algunos apíses comunitarios, como Países Bajos, Dinamarca e Irlanda, conceden este derecho a los extranjeros legalmente residentes en su territorio; otros como Italia están en trance de modificar su legislación para permitir el ejercicio de este derecho. España, cuya Constitución lo permite siempre que exista reciprocidad, ha indicado por boca de nuestro Presidente del Gobierno en un discurso en Bruselas en Diciembre del año pasado, su total apoyo a este objetivo.

En los restantes países comunitarios no existen disposiciones de este tipo habiendo incluso obstáculos de tipo constitucional. Es por tanto un problema político y jurídico importante.

El Proyecto de Directiva del Consejo sobre esta cuestión, de 26 de julio de 1.988, subraya que el criterio de residencia es más adecuado que el de nacionalidad para determinar el lugar y el derecho de voto en las elecciones municipales. La propuesta de Directiva tiene en cuenta los aspectos jurídicos y técnicos de la cuestión como son la prueba de un periodo mínimo de residencia, la determinación de la capacidad electoral con referencia a la legislación del Estado miembro de residencia y el distinto tratamiento en cuanto a periodos de residencia para los derechos de sufragio activo y pasivo, pudiendo ser dicho periodo más largo en el segundo caso.

Por otra parte, al permitir excluir a eventuales concejales no nacionales del ejercicio de funciones que excedan del ámbito municipal, como pueden ser las de Alcalde o Teniente de Alcalde o su participación en parlamentarias -competencias que podrían ser reservadas en exclusiva a los nacionales- constituye una propuesta realista, tanto desde el punto de vista político como jurídico; en este mismo espíritu, contempla una aplicación progresiva de la normativa con medidas y porcentajes transitorios.

En Enero de este año, el Comité Económico y Social se pronunció a favor de la adopción rápida por parte del Consejo de este Proyecto de Directiva, y por su aplicación antes de 1.992. Incluso se aprobó una recomendación a la Comisión de examinar la posibilidad de ampliar este derecho a los súbditos de terceros países.

La Comisión jurídica del Parlamento Europeo adoptó el pasado mes de Febrero el Informe Vetter sobre derecho de voto de los ciudadanos comunitarios en las elecciones municipales del Estado de residencia. El dictamen preceptivo del Parlamento Europeo sobre el Proyecto de Directiva tuvo lugar en marzo, y en él se introducen algunas enmiendas. En su intervención ante el Parlamento Europeo como Presidente del Consejo de las C.E. el 13 de Abril, el Presidente del Gobierno español manifestó que el reconocimiento de este derecho constituye uno de los temas esenciales para que emerja una auténtica ciudadanía europea. El Parlamento Europeo también se ha referido a la necesidad de ampliar este derecho a súbditos no comunitarios.

Ante la falta de avances de esta Directiva, y en espera de una propuesta modificada de la Comisión a la luz de las enmiendas formuladas por el Parlamento Europeo, la Comisión ha anunciado que modificará su propuesta, en aspectos no fundamentales, antes del próximo Otoño, España está negociando la conclusión de Acuerdos bilaterales con los distintos Estados miembros:

- Con los Países Bajos y Dinamarca el Acuerdo está ya firmado.
- Hemos recibido una respuesta positiva por parte de

otros cinco países: Dinamarca, Italia, Irlanda, Reino Unido y República Federal Alemana.

- Tres Estados miembros -Francia, Grecia y Portugal-, aún no han contestado a la iniciativa española.
- Dos Estados -Bélgica y Luxemburgo- han contestado negativamente.

Un caso especial de participación política es el constituido por los ciudadanos de zonas fronterizas, que suman alrededor de 48 millones de personas. Es necesario que estos ciudadanos sean informados y puedan opinar sobre las medidas que adopte un Estado miembro que tengan repercusiones al otro lado de la frontera.

## II.2 EL CIUDADANO EUROPEO FUERA DE LA COMUNIDAD

Analizaremos a continuación las medidas que pueden reforzar la sensación de que "ser ciudadano europeo significa algo", cuando un súbdito de un Estado miembro viaja fuera de la Comunidad. Estas son fundamentalmente dos:

- 1º.- La creación del pasaporte europeo: los Estados miembros llegaron a un acuerdo sobre un modelo uniforme de pasaporte europeo en 1.981-82, con un formato de 88 mm. x 124 mm., de color lila, y con un encabezamiento que dice "Comunidad Europea", seguido del nombre del Estado miembro expedido. En España se empezaron a expedir el 1º de Enero de este año. Lo cierto es que hoy por hoy, el pasaporte comunitario no es más que un pasaporte nacional con otra cara, y debo confesarles que algunos apaisés del mundo no siguen muy de cerca la evolución comunitaria, con lo que la presentación del nuevo pasaporte europeo puede provocar aún cierta perplejidad en los puestos fronterizos.
- 2º.- La asistencia consular: la verdadera utilidad del pasaporte europeo estriba en, que sus titulares puedan beneficiarse de la asistencia, protección, e incluso repatriación por parte de la Embajada o Consulado de otro Estado miembro cuando visiten un país en el que su país de origen no tenga representación diplomática o consular.

Existe ya alguna experiencia de Embajada comunitaria, como el que tienen Francia y la R.F.A. en Ulan Bator.

También se está estudiando, en el seno de la CPE,

la posibilidad de que los centros de asistencia sanitaria de un Estado miembro fuera del territorio de la C.E. presten su ayuda a los súbditos de cualquier Estado miembro que la necesiten.

La generalización de todas estas medidas no están exentas de dificultades jurídicas.

## II.3 OTROS TEMAS

Aparte de los tres pilares básicos sobre los que se asienta la consecución de la Europa de los Ciudadanos, y una vez estudiado el capítulo del ciudadano europeo en el extranjero, hay otros muchos temas que contribuyen a reforzar la identidad europea y que pasaremos a examinar a continuación:

### A) El mundo del trabajo

- 1) Como dijimos al principio, la libre circulación de los trabajadores es ya una realidad. El TCEE recoge el principio de igualdad de trato, mediante el cual los trabajadores no podrán ser objetos de discriminación cuando vayan a trabajar en otro Estado miembro. Este principio se aplica a diversos ámbitos:

#### - educación y formación profesional

- . derecho de acceso a la formación profesional y a los centros de formación continua en igualdad de condiciones con los nacionales.
- . iguales derechos a la formación y educación para los cónyuges y demás miembros de la familia.
- . posibilidad de que los hijos del trabajador comunitario tengan acceso a la enseñanza gratuita de la lengua del país de acogida o del país de origen.

#### - condiciones de vida

mismos derechos y ventajas que los trabajadores nacionales en materia de vivienda

#### - beneficios sociales



mismos beneficios sociales y fiscales que los trabajadores nacionales (asistencia social, minusválidos, ayudas familiares, préstamos especiales, tarjetas de descuento en transportes).

- condiciones de trabajo

igualdad de trato en todas las condiciones de trabajo y contratación.

- derechos sindicales

el trabajador comunitario posee el mismo derecho a afiliarse a un sindicato y a ejercer sus derechos de afiliado que un trabajador nacional.

- Búsqueda de empleo

- . derecho de entrada y estancia en otro Estado miembro por un periodo máximo de tres meses con objeto de buscar trabajo.
- . derecho a aceptar un puesto de trabajo disponible en cualquiera de los países de la C.E., como trabajador fijo, temporal, estacional, etc.
- . igualdad de trato emigrantes/nacionales en lo referente a la búsqueda de empleo (salvo excepciones para puestos de trabajo en la administración pública).

- Seguridad social de los trabajadores migrantes

- . igualdad de trato emigrantes/nacionales también en materia de seguridad social.
- . contabilización de los periodos asegurados realizados en otros Estados miembros para disfrutar de prestaciones sociales.
- . seguridad social en el país en el que viven para aquellos trabajadores fronterizos que están asegurados y trabajan en otro Estado miembro.
- . posibilidad de que un trabajador que haya estado afiliado a la seguridad social en un



Estado miembro y que, tras haber trabajado en otro Estado, se encuentra sin trabajo, perciba las prestaciones de desempleo en este segundo Estado miembro siempre que haya pagado en él sus cuotas en el período inmediatamente anterior al desempleo.

- . exportación de las prestaciones: concesión de pensiones y rentas garantizadas para el trabajador sea cual sea el Estado miembro en el que se encuentre (salvo que se trate de una pensión de jubilación de una administración pública nacional).
- . posibilidad de tener en cuenta la duración del período de afiliación a la seguridad social en otros Estados miembros cuando la duración del período de cotización a la seguridad social en un Estado miembro no

baste para obtener una pensión con arreglo a la Legislación de este último Estado.

- Salud y seguridad de los trabajadores en el lugar de trabajo

Los programas comunitarios de acción para la mejora de la protección de los trabajadores contra las enfermedades y accidentes profesionales han permitido aprobar varios documentos que se refieren a temas como la señalización de seguridad en el lugar de trabajo, y a la protección de los trabajadores expuestos a sustancias peligrosas o a agentes químicos.

2) Además, la Comunidad beneficia a sus trabajadores:

- . acción del Fondo Social Europeo (FSE): el FSE, principal instrumento financiero de la política comunitaria de empleo, ha dedicado importantes cantidades a la formación profesional y a la contratación de jóvenes menores de 25 años en los países de la Comunidad. De esta forma, 2,5 millones de ciudadanos han recibido una formación profesional gracias a la contribución comunitaria.
- . nuevas orientaciones del FSE:
  - prioridades: lucha contra el desempleo

de larga duración, inserción profesional de los jóvenes.

- medios: incremento considerable hasta 1.993.

. readaptación de la CECA

(7 de cada 10 trabajadores se han beneficiado de la ayuda a la readaptación CECA a lo largo de los últimos 10 años (1.500 millones de ecus para alrededor de 400.000 trabajadores)).

. capítulo social acero

(55.000 trabajadores afectados para el período comprendido entre 1.999988 y 1.992).

. capítulo social de las industrias en reestructuración (astilleros navales (22.000 trabajadores afectados para el período 1.987-1.990, textil, ...)).

. 20 años de PAC:

= agricultores protegidos contra las contingencias del mercado mundial.

= incremento espectacular de la productividad

= neta mejora de las estructuras agrarias.

= seguridad de abastecimiento a precios estables para el consumidor).

## B. La Europa Blanca

Bajo este enunciado se engloban todos aquellos temas relacionados con la salud, seguridad social y protección civil, aspectos estrechamente unidos a la calidad de vida de los ciudadanos en el seno de la Comunidad.

1. Cáncer: - programa de acción de 1.985 (prevención e información).

- Objetivo: reducir en un 15% el número de fallecimientos hasta el año 2.000 y aumentar la esperanza de vida de 150.000

ciudadanos.

- Código europeo contra el cáncer.
- 1.989: año europeo de información contra el cáncer.

2. Sida: La aportación de la Comunidad se centra en la información y educación de la población, investigación y cooperación internacional.

3. Drogas: Se organizan campañas de información al público, especialmente a los jóvenes. El grupo ad hoc "toxicomanías" contra sus trabajos en este tema.

4. Instauración de la Carta Médica comunitaria.

5. Lucha contra el tabaquismo.

6. 30 millones de ciudadanos europeos son minusválidos: el programa HELIOS (1988-89) se propone mejorar su integración social. Por otra parte, el Fondo Social Europeo dedica una parte considerable de sus recursos a la formación profesional de los minusválidos.

7. Protección civil: La cooperación comunitaria se manifiesta en:

- Creación de un Vademecum de la protección civil.
- Organización de ejercicios de simulación entre Estados miembros, encuentros de expertos e intercambio de personal.
- Banco de Datos.
- Armonización del lenguaje y terminología multilingüe.
- Número de urgencia único para toda la C.E.

8. Protección del consumidor: Progresivamente se va aplicando una legislación comunitaria específica sobre distintos aspectos: normas CEE de seguridad, prohibición de hormonas en la carne, protección del consumidor contra productos defectuosos ...

9. Protección del Medio Ambiente: Que está estrechamente ligada a la salud y calidad de vida del ciudadano. Tras adoptar las primeras medidas legales para reducir la contaminación de las aguas y la atmósfera, la Comunidad ha asumido responsabilidades más amplias para la protección del medio ambiente:

- Reducción de las emisiones contaminantes de los vehículos.
  - Medidas contra los riesgos de accidentes industriales.
  - Regulación del transporte y del almacenamiento de residuos peligrosos.
  - Estudio del efecto invernadero.
- Prohibición de los CFCs de aquí al año 2.000.

### C. LA EUROPA DE LOS JUBILADOS

El pasado 27 de Mayo, la Comisión publicó en el DOCE una recomendación para que los Estados miembros expidan una Carta del Ciudadano Europeo de más 60 años, según un modelo uniforme. La Carta, que se crea con el objetivo doble de mejorar la situación de las personas de edad en la Comunidad y de promocionar el turismo intracomunitario, supone una plasmación tangible del derecho de los ciudadanos comunitarios a ser beneficiarios de las mismas ventajas que un nacional en todos los Estados miembros, especialmente en materia de transporte público y de actividades culturales. Se busca con ello favorecer la toma de conciencia de pertenecer a una Europa de los Ciudadanos, y contribuir a una mejor inserción de las personas mayores de 60 años en la vida social. Los Estados miembros habrán de informar a la Comisión, antes de Marzo de 1.991, sobre las medidas adoptadas. Si la recomendación no produce los resultados esperados (el Reino Unido ya ha anunciado su intención de no seguir esta medida), la Comisión se reserva el derecho de transformar la recomendación en un instrumento jurídico vinculante.

### D. Europa en la vida cotidiana del ciudadano

1. Educación e intercambios (la Comunidad ha puesto en

marcha una serie de programas dirigidos directamente al ciudadano, que se proponen mejorar su formación y facilitar su inserción en la sociedad europea del futuro)

a) Programa COMETT (cooperación -  
universidad/empresa)

- . en 1987 y 1988, 2.500 estudiantes recibieron ayudas específicas.
- . COMETT II continuará el programa actual a partir del 1º Enero de 1.990, con una dotación de 200 millones de ecus.
- . con ello, posibilidad de hacer entrar en el programa a 10.000 nuevos estudiantes.

b) Programa ERASMUS (movilidad de los estudiantes y cooperación entre universidades)

- . 16.000 estudiantes han recibido becas para cursar estudios -reconocidos en sus países- en otros países de la Comunidad.
- . propuesta ERASMUS II: entre 25.000 y 30.000 estudiantes por año.
- . Europa del futuro: el 10% de los estudiantes podrán participar en tales programas.

c) Reconocimiento de títulos

medidas para facilitar el reconocimiento académico de títulos directamente relacionadas con el programa ERASMUS.

d) Programa LINGUA (enseñanza de lenguas extranjeras)

programa de medidas para facilitar el aprendizaje de una o varias lenguas extranjeras (formación de profesores de lenguas, intercambios de jóvenes estudiantes, ...)

e) Programa "Jóvenes por Europa"

posibilidad de que los jóvenes entre 15 y 25 años visiten otros países de la Comunidad. Hasta finales de 1.991 podrán participar en este programa 80.000 jóvenes europeos.

f) Programa de "Intercambio de jóvenes trabajadores"

desde 1.984, 8.000 jóvenes trabajadores entre 18 y 28 años han realizado prácticas en otros países de la Comunidad.

2. Cultura

El patrimonio cultural europeo no se encierra en los límites geográficos nacionales de cada uno de los doce Estados. Hay un patrimonio cultural común, y ello se manifiesta en:

- Recomendaciones para la salvaguardia del patrimonio arquitectónico y artístico.
- Academia de Ciencia, Tecnología y Artes.
- Acceso a museos y manifestaciones culturales (tarjeta joven, Tarjeta de ciudadano de más de 60 años).
- Designación de capital cultural europea.
- Itinerarios turísticos.

3. Los medios audiovisuales

Radio y televisión: factores de identidad europea y de diversidad cultural

- Tecnologías: La batalla de la TV de alta definición

. normas comunes de la TV de alta definición para la Europa del futuro; un mercado de 100.000 millones de ecus.

- Libre circulación de programas audiovisuales

. normas mínimas necesarias en el gran mercado de 1.992 (protección de menores, publicidad, producciones europeas).

- La TV como reflejo de la creatividad europea

. a mediados de la década de 1.990, se habrá multiplicado por 10 el número de canales de emisión vía satélite en Europa.

. Europa sólo produce el 30% de las horas de

programación.

- . por consiguiente, es necesario impulsar la industria de los programas audiovisuales (programa MEDIA).

#### 4. Deportes

Se ha procurado introducir una dimensión comunitaria en el deporte, ya que al despertar éste un interés cada vez mayor entre la población, puede facilitar la comunicación entre los ciudadanos europeos:

- Patrocinio y organización por la Comisión, especialmente desde 1.985, de manifestaciones deportivas: vuelta ciclista de la Comunidad, regata europea, Sail for Europe Association ...
- Símbolo comunitario junto a los emblemas nacionales en los atuendos deportivos.
- Festival deportivo para la juventud olímpica de la C.E., que se celebrará por vez primera en Bruselas en 1.991, y luego cada dos años.
- Resolución del Parlamento Europeo para declarar 1.992 "Año Olímpico Europeo, por desarrollarse las Olimpiadas ese año en dos ciudades europeas (Barcelona y Albertville).
- Lucha contra la violencia en las manifestaciones deportivas.

#### 5. Actividad institucional

- en 1.988 la Comisión recibió a 50.000 visitantes de toda Europa y del mundo entero.
- 700 jóvenes realizaron prácticas en la Comisión en 1.988.
- 500 periodistas acreditados ante la Comisión en Bruselas.
- 19 oficinas de la Comisión en las capitales y grandes ciudades de los países comunitarios.
- 39 Euroventanillas (103 antes de finales de 1,989) para informar a las pequeñas y medianas empresas.
- 234 Centros de Documentación Europea.

Instrumentos de información centrados en:



- una presentación más accesible y menos tenocrática de las decisiones comunitarias.
  - campañas de información sobre temas específicos (cáncer, sida, droga, educación, etc.).
  - los sondeos de opinión del Eurobarómetro.
  - la información al ciudadano sobre sus derechos (fichas informativas, informatización, redes de información).
6. Hermanamiento de ciudades europeas: tras una iniciativa del Parlamento Europeo, se van a destinar 3 millones de ecus del presupuesto de la Comisión en 1.989 para este fin.
  7. Permiso de conducir uniforme (Directiva de 4.12.80).
  8. Procedimiento de recepción y matriculación de vehículos previamente matriculados en otro Estado miembro.
  9. Euroloto.
  10. Fortalecimiento de la imagen de la Comunidad mediante un simbolismo común: bandera, himno, "San Schumann" (9 de Mayo) Día de Europa, escudo, señales fronterizas.

### III. EL CIUDADANO NO COMUNITARIO

Como decíamos al principio, el reforzamiento de la imagen de la Comunidad y su acercamiento al ciudadano no afecta sólo al ciudadano comunitario, sino también a los súbditos de terceros países: la vertiente externa de la creación de un espacio sin fronteras interiores.

En el "Documento de Palma" el Grupo de Coordinadores hace un estudio detallado de esta problemática.

En la vertiente externa, la creación del espacio sin fronteras interiores requiere el fortalecimiento de controles en las fronteras exteriores, ya que los controles realizados en dichas fronteras serán válidos para todos los Estados miembros. En consecuencia, resulta indispensable que dichos controles tengan la máxima eficacia y gocen de la confianza de todos los Estados

miembros. Sería conveniente el estudio, en su caso, de las condiciones y modalidades de una posible participación de la Comunidad en la financiación de determinadas infraestructuras, habida cuenta del refuerzo de los controles en las fronteras exteriores.

La tesis defendida por la Presidencia española durante los seis primeros meses de andadura del Grupo Coordinadores ha sido que, una vez pasado el control de la frontera exterior, los ciudadanos no comunitarios deben verse favorecidos también por la supresión de controles en las fronteras interiores. De no ser así, sería difícilmente explicable el refuerzo de la frontera exterior, ya que los súbditos de terceros países se verían entonces sometidos a un doble control, el nuevo y fortalecido de la frontera exterior común, y los antiguos en su paso de un Estado miembro a otro.

Resulta, pues, necesaria la armonización de criterios para que los súbditos de terceros países reciban un tratamiento uniforme. Ello conlleva la adopción de un conjunto de medidas jurídicas, administrativas y técnicas. Entre las medidas jurídicas que deben adoptarse cabe destacar las siguientes:

- Condiciones de entrada en la Comunidad de los súbditos de terceros países. Este punto se refiere, en particular, a la política de visados y, más concretamente, a
  - . la elaboración de un lista común de países a cuyos súbditos se exigirá visado,
  - . la elaboración de una lista común de personas no admisibles,
  - . la armonización de criterios de concesión de visados, de forma que puedan tenerse en cuenta las condiciones particulares de los solicitantes de visado, y
  - . el visado europeo;
- Derecho de asilo y estatuto de refugiado: la política común estaría basada en las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de su adhesión al Convenio de Ginebra y al Protocolo de Nueva York. En una primera fase, dicha política girará en torno a los siguientes aspectos:
  - . Adopción de compromisos internacionales idénticos en materia de asilo;

- . Determinación del Estado responsable del examen de la solicitud de asilo;
- . Procedimiento simplificado o prioritario para el examen de solicitudes manifiestamente infundadas;
- . Condiciones de circulación del solicitante, de un Estado miembro a otro;
- . Estudio de la necesidad de un sistema de financiación que permita hacer frente a las consecuencias económicas de la aplicación de una política común.

De las 9 fichas del "Documento de Palma", de las que les hablé al principio, cabe reseñar aquí: Actuaciones en las fronteras exteriores, Actuaciones en las fronteras interiores, Actuaciones en materia de acceso al territorio comunitario, Actuaciones en materia de asilo y estatuto de refugiado. Todas ellas están íntimamente relacionadas con las que enuncié al hablar de la libertad de circulación de personas.

En el respeto de los valores tradicionales propios de los Estados miembros de la Comunidad, los Coordinadores insisten en que el fortalecimiento de controles en las fronteras exteriores no debe sobrepasar los límites estrictamente necesarios para proteger la seguridad y el orden público de los Estados miembros. Por ello, al final del documento se hace una referencia expresa a la declaración contra el racismo y la xenofobia adoptada en 1986 por el Parlamento Europeo, el Consejo, los Representantes de los Estados miembros y la Comisión.

#### IV. CONCLUSION

Hemos terminado nuestro recorrido por las distintas medidas con que nos esforzamos en responder a las demandas que configuran esta nueva forma de vivir y trabajar en la Europa de los ciudadanos.

Estas legítimas aspiraciones no son sólo propias del tiempo y del espacio en que nos ha tocado vivir. El reciente aniversario de la Revolución francesa nos recuerda la raigambre antigua de algunas de estas reivindicaciones. El proceso iniciado en Polonia y, en alguna medida en Hungría y en la Unión Soviética, demuestran que su vigencia y capacidad de movilización, no quedan circunscritas a nuestras fronteras geográficas y socioeconómicas.

Quisiera terminar, si se me permite, con una metáfora. Europa es como un diamante que venimos tallando entre todas. A veces surge la tentación de pensar si los pequeños recortes que produce el cincel, aquí y allá, disminuirán su peso y su valor. Nosotros sabemos que no es así que, como en un hermoso gambito ajedrecístico, cada aparente pérdida de material, descubre a nuestra vista una nueva faceta del brillante, que desde siempre se ocultaba en el interior de la piedra original. Bien es verdad que un golpe inadecuado malogrará todo el trabajo realizado.

Apasionante y delicada tarea, pues, la que nos espera, de la que no quiero, por tanto, distraerles más tiempo con mis palabras.