



Federalismo Europeo y Ciudadanos

El proceso de integración europea no ha cesado de sortear con mayor o menor fortuna diversas crisis sucesivas que han tenido efectos ambivalentes en los ciudadanos.

¹La Gran Recesión de 2008 y el durísimo tratamiento que impuso la “troika” (Comisión, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional), con las recetas de inflexible austeridad ortodoxa, provocaron un serio deterioro de las relaciones entre las autoridades comunitarias y muchos ciudadanos, especialmente del Sur de Europa. A ello se añadió la crisis de los refugiados en 2015 que reveló las contradicciones de los gobiernos nacionales y que no se supo afrontar coordinadamente y que solo Alemania palió en parte. Estas dos crisis mostraron los límites del estilo tradicional de construcción europea, lastrado por el elitismo tecnocrático y la opacidad, a la vez que agravó la insensibilidad y la insolidaridad de los países más desarrollados (los “frugales”) frente a los rezagados (los

“despilfarradores”). Por tanto, las rígidas políticas de austeridad tuvieron un alto coste social, contribuyeron a deteriorar la legitimidad cívica en la Unión Europea (UE) y mostraron que evitar un debate pluralista abierto no hace más que favorecer la contestación populista.

En realidad, los inicios del parcial desapego cívico vienen de antes, del Tratado de la Unión Europea de 1993 (Maastricht) que implicó un profundo y difícil cambio: pasar de la vieja Comunidad Económica Europea (CEE) a una UE con vocación política supranacional. Esta transición implicó el fin del anterior consenso social permisivo, aumentó la división en las opiniones públicas nacionales y vio el auge del fenómeno euroescéptico. De un lado, la UE no resuelve bien sus problemas de legitimidad social por la

¹ Este artículo tiene su origen en mi intervención en una mesa redonda sobre el “Estatuto de ciudadanía europea: razones para la evolución”, celebrada en la Librería Byron de Barcelona el 6 de octubre de 2023. Participaron en el acto Maite Pagazaurtundúa, Teresa Freixes y yo, moderando Víctor Manuel Sánchez y cerrando el acto Mireia Esteva.

ausencia de un verdadero *demos* europeo, y de otro, la compleja y bastante disfuncional



arquitectura institucional comunitaria no ayuda. En realidad, la responsabilidad última de los problemas del *impasse* integracionista recae en los Estados nacionales que, de momento, se resisten con eficacia a que por encima de ellos acabe surgiendo una suerte de poder político federal europeo. Al mismo tiempo, los mecanismos de solidaridad sufren vaivenes pues, si bien funcionan en algunos casos, el bloqueo es la norma en asuntos reputados *sensibles* para los intereses nacionales como se refleja en el firme rechazo de la mayoría de los Estados europeos a aceptar cuotas de refugiados.

Actualmente se constata una fuerte tendencia al repliegue étnico identitario en muchos países europeos, con merma del

Estado de derecho (Hungría y Polonia como los casos más paradigmáticos a los que podría unirse Eslovaquia tras el triunfo electoral del populista Robert Fico) y con importantes movimientos euroescépticos. Este resurgimiento de los nacionalismos obedece a diversas causas, desde la exaltación del mito de la soberanía de los Estados (del todo relativa en la práctica) hasta la incertidumbre sobre cuál debería ser el desenlace de un indefinido proceso de integración europea sin un claro horizonte estratégico final que vaya más allá de la vacía retórica sobre “más Europa”. Además, la UE tiene que hacer frente hoy a un desafío descomunal para el que carece de respuesta eficaz, la inmigración. En efecto, la UE: 1) es incapaz de consensuar una política abierta en





este ámbito y, en este sentido, ha sido muy decepcionante el restrictivo pacto migratorio del 4 de octubre en la cumbre europea de Granada que ha endurecido las condiciones de recepción de inmigrantes y ha rechazado mutualizar su llegada, 2) externaliza el problema al subcontratar a terceros Estados – que no suelen reunir mínimas condiciones de acogida- para que contengan los flujos de inmigrantes irregulares (Turquía, Túnez, Marruecos), 3) no flexibiliza y amplía mucho más las llegadas legales, máxime teniendo en cuenta que la UE necesita a tal mano de obra y 4) no sabe cómo hacer frente con eficacia a la demagogia de las formaciones políticas populistas. Por lo demás, la inmigración es imparable y en la UE ya hay muchas sociedades multiculturales, siendo el problema el de la marginación en *ghettos* de minorías inmigrantes que apenas tienen contacto con la población autóctona.

Los índices de desconfianza cívica en la UE han aumentado, aunque con oscilaciones según las coyunturas y los países: en 2004 el 28% de los europeos no confiaba en la UE, en 2012 el 47%, aunque descendió al 39% en 2018; en todo caso, porcentajes muy altos. La media europea de desconfianza cívica en

la UE en los últimos veinte años está sobre el 25%, siendo alta en Francia, Italia, Austria o Suecia y mucho menos en España, Irlanda, Bélgica, Rumanía, los Países Bálticos o Croacia, por ejemplo. En países como Hungría y Grecia hay un cierto *gap* entre ciudadanos (la mayoría acepta seguir en la UE) y partidos (son fuertes los euroescépticos). Los ciudadanos *cosmopolitas*, con estudio superiores y *status* profesional sólido suelen ser los más europeístas, mientras que contra más se descende en la escala social menos entusiasmo europeísta hay. Aunque el auge del euroescepticismo es un serio problema para avanzar en la integración europea, todos los Eurobarómetros anuales confirman que la mayoría de los ciudadanos no sintoniza con ese criterio. El problema, a veces, es más de percepción ya que las voces euroescépticas se oyen mucho, mientras que las europeístas mucho menos. Por lo demás, se han producido importantes novedades en los últimos años que han reforzado el apoyo cívico a la UE: el eficaz tratamiento de la pandemia de la COVID 19- pese a ciertas vacilaciones iniciales- , la unidad comunitaria en las complicadísimas negociaciones del *Brexit* (es de mucho interés al respecto el



libro de Michel Barnier) y el apoyo a Ucrania frente a la agresión imperialista de la Rusia de Vladimir Putin. Estos hechos han permitido avances mutualizados antes impensables en ámbitos económicos, financieros y hasta militares.

En cualquier caso, el apoyo cívico a la UE nunca ha dejado de ser mayoritario, incluso en los países más castigados por la austeridad, y nadie apuesta por seguir la tan negativa senda del *Brexit*, ni la extrema derecha eurófoba que hoy desearía volver a la vieja CEE. Ciertamente la adhesión cívica a la UE es ante todo instrumental y práctica- a diferencia de lo que ocurre con las comunidades nacionales en las que predomina un sentimiento emocional de identificación-, pero aun así la mayoría de los europeos ve que hay problemas que los Estados por sí solos no pueden resolver. Más del 60% de los europeos está a favor de o mantener el actual nivel de integración o incluso de aumentarlo para hacer frente a problemas de crecimiento, desempleo, inmigración, terrorismo, desastres naturales, epidemias o cambio climático, por ejemplo, que no tienen solución nacional. En suma, se desea una UE que proteja y ayude para tener

más seguridad, más estabilidad y más justicia social.

Por supuesto, para reforzar más la legitimidad de la UE es clave profundizar en la configuración de una *Europeanness* más profunda porque sigue siendo débil la identidad europea. La gran mayoría de los ciudadanos dirige su lealtad primaria a su Estado y/o a su nación y son muy pocos los que afirman ser solo europeos (3%) o más europeos que nacionales (5%), a tenor de la *Moreno Question* aplicada en varios Eurobarómetros. Si los ciudadanos europeos seguimos considerándonos “extranjeros” entre nosotros, se está muy lejos de haber configurado un paneuropeísmo cultural y emotivo. Al respecto, siempre se aduce la gran dificultad que representa para que surja un *nosotros* la ausencia de una lengua común. Es un hecho, pero no es insuperable: en la India, un Estado tan plurinacional como Europa, solo un 35% de la población habla el hindi, pero es un Estado. Hoy en la UE es obvio que la lengua común solo puede ser el inglés (pese a la paradoja de que el Reino Unido ya no forme parte de la misma), de ahí que se deba ir hacia un conocimiento obligatorio y perfecto de esta lengua, con la



perspectiva a largo plazo de que sea oficial en todos los Estados comunitarios. Esto facilitaría la construcción de una esfera pública europea, hoy muy embrionaria, aunque ya se han dado algunos pasos cooperativos en el sector audiovisual. En este sentido, tienen su cuota de responsabilidad negativa los *mass media* que por inercia siguen ubicando las noticias sobre la UE en las secciones de “asuntos exteriores” o “política internacional”, algo que ya no es de recibo puesto que la política europea se ha convertido en interior (*Le Monde* es una rara excepción al separar las noticias europeas de las internacionales).

Si se apuesta por la federalización europea es fundamental configurar una identidad europea lo más abierta y flexible posible, que no tenga nada que ver con criterios étnicos (una ciudadanía postnacional) y que sea compatible con las más diversas identidades nacionales, regionales y locales que cada persona desee. El europeísmo es una opción racional, como recuerda Stefan Zweig, y aunque hay cierto sentimiento de compartir un sustrato cultural (ver la obra de referencia de Orlando Figes, *Los Europeos*) está totalmente subordinado a la prioritaria lealtad nacional pues es concebido como una

derivación secundaria. La eventual identidad europea ni se entiende del mismo modo ni se comparte con similar intensidad según sectores sociales y países.

La UE ya ha dado un primer paso importante al reconocer la *ciudadanía europea* como complementaria de la nacional, aunque todavía tenga un escaso contenido. No obstante, el famoso programa Erasmus para universitarios ha sido un éxito sin paliativos y está ayudando extraordinariamente al desarrollo de un clima cultural paneuropeo. Todo esto suscita reflexiones sobre las estrategias clásicas de construcción europea seguidas hasta hoy puesto que ya no se puede confiar en que la culminación de la unión económica y monetaria- que sigue en marcha- creará a los europeos, algo similar a lo que constató el político piemontés Massimo d’Azeglio en 1861: *fatta l’Italia, ora bisogna fare gli italiani*. Asimismo, es cierto que no parece haber alternativa más eficaz al modo funcionalista, incremental e híperconsensual, a la vez que intergubernamental, de avanzar, pero ello es inevitablemente lento y no involucra a los ciudadanos, a parte de que nunca se explicita claramente cuál sería el horizonte final deseable puesto que la idea



de unos Estados Unidos de Europa (EUE) no es asumida hoy por la gran mayoría de las élites políticas y de las opiniones públicas nacionales.

Los dirigentes de la UE no deberían ceder a los *ultras* el monopolio de la crítica de lo que va mal y tendrían que perder el miedo a hacer propuestas federalistas y a confrontarlas con amplios debates pluralistas. La falta de un *demos* europeo no es excusa para el inmovilismo y la propuesta federalista tiene potencial de consenso a largo plazo por su gran flexibilidad. Las claves para impulsar un proyecto federal para la UE radican en: 1) explicar el coste de la no-Europa y 2) subrayar la incongruencia de disponer de un extraordinario potencial que no se aprovecha suficientemente por la fragmentación estatal. En efecto, vale la pena recordar que la UE es la primera potencia comercial del mundo, el primer donante en ayudas al desarrollo, el segundo exportador de productos manufacturados, dispone de una alta renta media per cápita, un elevado desarrollo científico, amplios servicios sociales asistenciales, el mayor cuerpo diplomático internacional y una capacidad defensiva que equivaldría sumada a una segunda potencia militar mundial,

exceptuando el arsenal nuclear.

Por tanto, de un lado, habría que mejorar más la representatividad de las instituciones comunitarias, y de otro, reforzar el sentimiento de pertenencia a la UE. Esto significa que la UE tendrá que desarrollar sus mecanismos participativos y deliberativos abiertos a la ciudadanía y, en algún momento, replantear una importante reforma de los Tratados, sobre todo a la vista de la más que previsible ampliación con más Estados en el futuro (se baraja la cifra de unos 36 para el 2030), aunque los dos escenarios sean muy complicados. Las instituciones comunitarias no son especialmente populares, además de poco comprensibles, y ello aconsejaría asumir dos factores: 1) hay que llenar de contenido a los *europartidos* (hoy vagas confederaciones de partidos nacionales) que se deberían disputar un genuino Gobierno europeo, algo que despertaría y mucho el interés cívico por la política europea y 2) habría que rescatar la idea de volver a intentar elaborar una Constitución europea, evitando los errores del primer intento frustrado de 2005, aunque esto no esté hoy en el orden del día. Esto es así porque las opiniones públicas nacionales- y tampoco las élites políticas- no están (aun)



preparadas para asumir una plena democracia europea con rasgos muy similares a los de un Estado.

Es cierto que no se puede crear artificialmente una identidad europea, pero la idea habermasiana del “patriotismo constitucional” podría ayudar. No tiene mucho sentido insistir en las “raíces cristianas” en una Europa plurirreligiosa, de ahí que la clave sea la de insistir en los valores liberales y racionalistas que arrancan de la Ilustración: derechos humanos, libertades, pluralismo, garantías o solidaridad, por ejemplo. La construcción de la *Europeaness* debe conciliar los potentes sentimientos nacionales, tan arraigados en los pueblos de Europa, con un nuevo modelo integrador supranacional que rechace el etnicismo, la xenofobia y el populismo. Se trataría de desvincular la ciudadanía (jurídico-política) de la nacionalidad (etnoterritorial) e inspirarse vagamente en los criterios flexibles de algunos viejos Imperios históricos (el romano, el otomano) para configurar un *demos* europeo abierto, flexible y plural, de carácter postnacional. Precisamente esto sería una ventaja pues un eventual *Pueblo Europeo* sería por definición una comunidad no étnica, unida por valores

pluralistas y conciliable con las más diversas identidades personales. Es lo que están intentando los movimientos federalistas europeos como el Movimiento Federalista Europeo desde hace décadas y, más recientemente, organizaciones como *We move Europe* o *Citizens pro Europe* cuyas aportaciones pueden ir contribuyendo a cambiar la percepción de las opiniones públicas y las élites para acercarnos al ideal integrador final, a mi juicio, los Estados Unidos de Europa.

Cesáreo Rodríguez-Aguilera

Catedrático emérito de Ciencia Política
Universidad de Barcelona



Fuentes de referencia:

- M. Castells: “Achilles’ Heel: Europe’s Ambivalent Identity”, en id. (ed.), *Europe’s Crisis*, Polity Press, Cambridge, 2018.
 - B. Cautrés: *Les Européens aiment-ils (toujours) l’Europe?*, La Documentation Française, París, 2014.
 - M. Cotta: *Un’altra Europa è possibile. Che fare per salvarla*, Il Mulino, Bolonia, 2017.
 - L. Dijkstra, H. Poelman y A. Rodríguez-Pose: *The Geography of the EU discontent*, Working Papers (European Commission), 12, 2018.
 - M. Martinello: “Inmigración y construcción europea: ¿hacia una ciudadanía multicultural de la Unión Europea?”, en E. Lamo de espinosa (ed.), *Culturas, estados, ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*, Alianza, Madrid, 1995.
 - L. Moreno: *Europa sin Estados. Unión política en el (des)orden global*, La Catarata, Madrid, 2014.
 - J. Muñoz: “La Europa de los ciudadanos”, en J.C. Couceiro-Bueno (ed.), *Europa ante sí misma*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2010.
 - C. Rodríguez-Aguilera: “¿Existe un ‘demos’ europeo? Una propuesta normativa”, *Revista de Estudios Políticos*, 125, 2004.
 - C. Rodríguez-Aguilera: *El déficit democrático europeo*, La Catarata, Madrid, 2015.
 - P. Schulmeiter (ed.): *Parlemeter 2018. Taking up the challenge. From (silent) support to actual vote*, Eurobarometer Survey 90 of the European Parliament. A Public Opinion Monitoring Study, Parlamento Europeo, 2018.
 - *We Move Europe: Le Pouvoir Citoyen pour Transformer l’Europe. We Move Europe: Vision, Mission et Stratégie*, 2020-2022.
 - M. Wind: *La tribalización de Europa. Una defensa de nuestros valores liberales*, Espasa, Barcelona, 2019.
-



**Asociación para las
Naciones Unidas
en España**
United Nations Association of Spain

OCTUBRE 2023

Publicado por



**Asociación para las
Naciones Unidas
en España**
United Nations Association of Spain

Con el apoyo de



**Generalitat
de Catalunya**

ANUE no hace necesariamente como suyas las opiniones expresadas por sus colaboradores.
