

Vías complementarias a la integración social y económica: la necesidad de una educación europea

JOSÉ ALBA ALONSO
Universidad de Oviedo

«Since the 1970s the concepts of a ‘Citizen’s Europe’ and a ‘People’s Europe’ have gradually, if sometimes falteringly, emerged as a key to the whole vision of European Union. Central to these concepts is the belief in the need for a Europe close to its well-informed citizens, the latter acting as prime movers for change, actively demanding their rights and advancing the vision»

Shore & Black, 1994

1. INTRODUCCIÓN

El proceso iniciado hace tres cuartos de siglo en Europa ha contribuido decisivamente a los propósitos originales, la paz, la reconstrucción, la facilidad para desenvolverse en el continente con mucho más que un mercado común e incluso una moneda única. Por si fuera poco, se ha acogido, conforme al compromiso adquirido en La Haya en 1948, a los estados que se mantuvieron durante décadas bajo el poder soviético. Aun así, si bien la población del viejo continente valora positivamente la Unión Europea, tampoco puede decirse que lo manifieste de forma entusiasta. Pero lo que constituye un problema es que no parece tener un conocimiento adecuado de lo que la Unión Europea supone para su entorno y para la vida cotidiana personal o de la necesidad de implicarse personalmente en la defensa de ideales y objetivos asumidos en Europa, pero que parecen esperarse como un maná que no dependiera de la ciudadanía.

El Brexit ha puesto de manifiesto esta distancia entre lo que personas no especializadas conocen de la Unión Europea y la realidad que se les proyecta desde la misma, lo que debería reforzar la mejor comunicación de los éxitos pretéritos y los anhelos para los que han de ponerse los medios oportunos.

En este capítulo se aborda someramente la identidad europea, se contrapone la integración económica con el débil desarrollo de una valoración de la misma y se plantea la necesidad de promover, a través de la educación, el conocimiento de aspectos centrales en el funcionamiento y las aspiraciones del conjunto de los 27. En definitiva, se plantea que debe reducirse la distancia en el conocimiento entre las élites que guían el proceso y la población que finalmente opera, vive y puede influir en una realidad compleja, que no se puede percibir espontáneamente, sino que obliga a un esfuerzo de comunicación en el que probablemente no se ha insistido lo suficiente o por los cauces adecuados. Se ha dicho muchas veces que agrupamos la mayor editorial del mundo, existen documentos de todo tipo concernientes a la UE, tanto en papel como en Internet, en vídeo y en texto, pero lo que se ve del iceberg es solamente una parte, y no la más positiva, del conjunto.

La dificultad añadida de la enorme diversidad existente obliga a un esfuerzo especial, que va más allá del que puede resultar necesario en ámbitos comparables en extensión o población, y la cuestión idiomática –magníficamente resuelta en las instituciones– supone, tal vez, otro añadido que condiciona una cohesión que abarque a todos los grupos poblacionales y no solo a quienes progresan en el ámbito académico o trabajan en relación directa con las instituciones europeas. Si se abarca panorámicamente la historia de los últimos dos mil años, Europa ha sido escenario en el que se expandieron imperios, se formaron pequeños países, se produjeron quiebras religiosas, surgieron revoluciones y, muy a nuestro pesar, hubo muchísimas guerras. Sin embargo, a raíz de una de estas pudo empezarse un camino con gran entusiasmo, y no cabe mutar el mismo por una desidia que puede tener mucho que ver con la carencia de información, pero también con el conformismo, cuando no con una subrogación de la responsabilidad ciudadana en la clase política y la tecnocracia.

2. EUROPA, VIEJO CONTINENTE, INNOVADOR EN LA INTEGRACIÓN

La realidad es multiforme, tiene vertientes infinitas y la percepción individual, incluso la de los medios de comunicación, se para en algunas cuestiones que pueden representar parte del todo, pero también constituir un elemento aislado. La Unión Europea ha venido empastando un conglomerado de lenguas, culturas, sistemas políticos y actitudes vitales diversas. El impulso inicial lo dieron «los Seis», tras episodios tan importantes como la reunión del Movimiento Europeo en La Haya, en 1948 (Aldecoa y Nasarre, 2023), y la declaración Schumann. Con 27 estados en 2023, que provienen mayoritariamente del fenecido COMECON o CAEM comunista, de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y de la propuesta puesta en marcha con la CECA y los Tratados de Roma, amén de algunos otros no integrados previamente en organizaciones de tipo comercial, es inevitable que se ofrezcan planteamientos distintos, objetivos diversos, o miradas diferentes en torno a lo que es y ha de ser Europa, casi cumplido el primer cuarto del siglo XXI.

El proceso de crecimiento de la iniciativa fuerte de integración en Europa dio en constituir la Unión Europea y en la puesta en marcha del Mercado interior hace tres decenios, reformulación, al fin y al cabo, del Mercado Común que constituía el fin primigenio. Pero no ha parado ahí, llegando a poner en marcha una Unión Económica y Monetaria y a tener 27 estados miembros. Es común hacer referencia al avance que se ha producido parejo a las crisis que han aflorado durante tres cuartos de siglo, mostrar visiones críticas hacia problemas como el de la primera crisis económica del siglo XXI en Grecia, la inmigración, los refugiados o algunos ataques a ideas y compromisos centrales, incluso a la democracia que está en la base de todo el proceso de construcción iniciado tras la II Guerra Mundial. Pero todo se hace desde una posición privilegiada, en la que las críticas provenientes del otro lado del océano Atlántico, pero también con origen interno, están envueltas en unos datos que para la mayoría del mundo resultan envidiables. Esto habría de mover las voluntades de los europeos, si atendemos a referencias teóricas clásicas (Haas, 1958) en las que se dibujan las posibilidades de progresar conjuntamente manteniendo la existencia de las partes, siempre

que se produzcan resultados, que se vaya avanzando, como efectivamente ha sucedido, desde la CECA a la UEM.

Siempre se ha insistido en la idea de que la Unión Europea progresa con las crisis, y, tras muchos pronósticos funestos, las instituciones y el conjunto de los estados han demostrado enorme capacidad de adaptación para superar conflictos, guerras cambiarias, ampliaciones, *cracks* financieros y pandemias (Backmand y Richard, 2018).¹ Pese a que no pueda ser considerada la UE como un estado y carezca de mecanismos inmediatos de respuesta para diversas cuestiones, lo cierto es que ha incrementado extraordinariamente su capacidad para propiciar actuaciones transfronterizas y se abre un desafío en cuanto al desarrollo de actuaciones supranacionales, en particular tras la actuación propiciada frente a la COVID y sus consecuencias económicas (Boin y Rhinard, 2023). Resulta difícil, sin embargo, encontrar un patrón claro de respuesta, y se propician soluciones *sui generis* a distintos niveles y con diferentes orientaciones (Anghel y Jones, 2023).

Constan, pues, referencias cuantitativas y cualitativas respecto al desarrollo económico y a las actuaciones anticrisis en ámbitos diferentes, que han sido objeto de investigaciones concordantes en el éxito que ha alcanzado el proceso integrador, si bien con deficiencias que han ido subsanándose y dando paso a nuevos desafíos. Sin embargo, no parece haberse consolidado una clara identidad europea ni han resultado ajenas las críticas al funcionamiento político e institucional, ya que no económico, de la Unión. Si las generaciones que vivieron la II Guerra Mundial tuvieron muy presentes experiencias personales y valoraron los pasos dados durante los tres cuartos de siglo transcurridos entre las reuniones previas, como la de La Haya de 1948, y la consolidación de los primeros éxitos, con la creación de la Unión Aduanera y la puesta en marcha de la PAC en los años sesenta del siglo XX, lo cierto es que quienes han vivido siempre en una Europa en paz y con cierto bienestar parecen considerar que tales son condiciones naturales e inmutables, que no dependen de una preocupación y un

¹ Esta publicación, entregada en 2017 y admitida en 2018, ha incorporado, no obstante, algunos elementos de actualización en la web, si bien hay otros artículos más recientes citados, como el de Boin y Rhinard, de 2023.

trabajo continuado de la sociedad civil, acompañando la acción de gobierno encomendada a las diversas instancias.

Por otra parte, no han sido infrecuentes los cuestionamientos y críticas al funcionamiento de una organización tan amplia, tan ambiciosa y en la que destaca la heterogeneidad de cuantos estados han venido incorporándose durante un período muy dilatado. El Brexit constituye la única salida de la Unión y ha parecido acallar las dudas que se suscitaban en algún estado, si bien hay quienes mantienen que las airadas críticas eran amplificadas teatralmente en algunos países, pero carecían de un sustento firme.

No es infrecuente que aparezcan publicaciones que cuestionan la identidad europea, que interpretan como algo artificial, manteniendo que las que verdaderamente se manifiestan son identidades de distintos estados o regiones. En tal sentido se llevan a cabo análisis basados en modelos concebidos para naciones y estados, no para un conjunto tan amplio como el que constituye un espacio de cuatro millones de kilómetros cuadrados donde viven casi cuatrocientos cincuenta millones de habitantes. Plantean, igualmente, que no es posible hacer algo que pueda exigir un esfuerzo expresamente enfocado a la cohesión, una identidad que, en definitiva, no surja *per se*. Cadot plantea abiertamente una duda acerca de esa identidad europea que se puede asociar a la memoria histórica, cultura, aspectos sociales, entre otras cuestiones que no dejan de ser un discurso común a muchas sociedades y que enlazan con obligaciones morales no específicamente europeas (Cadot, 2019).

En contraposición a los planteamientos citados en el párrafo anterior, otros abogamos por pensar que Europa tiene una entidad propia y que no cabe aplicar el análisis identitario tradicional al caso europeo, se sale de él, lo mismo que se salió de la estrecha consideración del GATT 1947 para la cooperación regional y la integración. Y es común la valoración que se hace en dos situaciones relativamente frecuentes en las que se puede percibir hasta qué punto tenemos elementos comunes que nos diferencian como europeos.

De una parte, he podido escuchar las opiniones de colegas que han participado en cursos de larga duración donde confluían estudiantes europeos y de diversos países del mundo, todos ellos comentan la sorpresa que les su-

puso constatar la confluencia de quienes eran ciudadanos de la UE, ya fuese de estados tan dispares como Finlandia y Grecia, España y Polonia o Irlanda y Luxemburgo, en una dinámica que marcaba las diferencias entre una forma de interpretar la realidad y los proyectos vitales de unos y otras. Pero no queda la cuestión en apreciaciones subjetivas de docentes, desde 2019 tenemos un Comisario Europeo para la promoción del estilo de vida europeo, lo que constituye un reconocimiento político expreso de la existencia de un conjunto de elementos que, de algún modo, nos identifican. La encomienda comporta iniciativas en el ámbito cultural y deportivo, tocantes a la educación, aplicación de herramientas para la transición energética, preparación para cambios en el mercado laboral e integración de inmigrantes. Derechos humanos, justicia, paz, igualdad, tolerancia, salud, cooperación o asilo son algunos de los muchos puntos a considerar transversalmente, siempre bajo el imperio de la ley. La novedad del cometido suscitó dudas e incluso críticas, pero pone un subrayado en esa percepción antes apuntada y que ya ha sido objeto de análisis académicos (Calligaro, 2023). Dicho autor insiste en la redefinición que ha de darse, pasando de las ideas centrales de los padres fundadores –asociadas a la paz– a la consideración del rico patrimonio cultural europeo entrando en el último cuarto del siglo xx y después a la búsqueda de un *leitmotiv* que articule una organización muy amplia y con muchas «esquinas», a la que afluyen corrientes migratorias relevantes.

Se refuerza la identidad europea al encontrarse con otros estudiantes en contextos internacionalizados: «*European identity is contextually bound and surfaces more frequently during transnational experiences and encounters with international peers*» como apuntan en su artículo Cores, Méndez y Fonseca (2020). Por otra parte, también ante el fenómeno turístico se plantea también cierta diferencia entre los viajeros europeos y otros cuando se mueven fuera de su espacio vital cotidiano. En tal sentido son interesantes los comentarios que realizan Bianchi, R. y V. Stephenson (2013) en torno a los efectos que han provocado todo un largo período de integración, pero sobremanera las libertades inherentes al Mercado Único y las facilidades de movilidad asociadas al tratado de Schengen, aspectos que se contemplan en el apartado «Mobility,

tourism and ‘post-national’ citizenship in the European Union», en el que también se apunta cómo la Unión Europea intenta favorecer con el turismo una identidad paneuropea, y en tal sentido resultan positivos los movimientos masivos de turistas nórdicos a zonas meridionales.

Más allá de las consideraciones anteriores, cabe hacer mención del reconocimiento que supuso el otorgamiento del Premio Nobel del año 2012 a la Unión Europea, por haber contribuido durante seis décadas al avance de la paz y la reconciliación, la democracia y los derechos humanos, significando que el trabajo de la Unión Europea representa la fraternidad entre las naciones y concuerda perfectamente con los planteamientos que tuvo Alfred Nobel al instaurar los premios (Nobel Prize, 2012).

Algunos autores han planteado los problemas de desintegración agrandados por el Brexit y el crecimiento de algunos nacionalismos beligerantes. Berkelsmann propone retomar el concepto de «comunidad» surgido a finales de los años cuarenta y en los cincuenta para reformular una Europa basada en principios y en valores. Esto hace necesario una mentalidad que precisa tanto de intercambios y encuentros personales como de políticas *ad hoc* que fomenten la confianza y la comprensión mutua entre pueblos que son diversos (Bekemans y Martín, 2018).

Dadas las peculiaridades y la innovación que definen el largo proceso de integración europeo, se detecta que no existe, propiamente, un espacio de comunicación europeo, como indica Schlesinger en varias de sus obras, y en particular, en la publicada conjuntamente con Fossum en 2007. Resalta el autor la importancia que adquiere la comunicación en el caso de la integración europea, siendo mucho más importante para progresar en un marco tan complejo que en un caso en el que se pretenda la formación de un estado.

3. DE LAS GRANDES FORMULACIONES AL «GRIS DE BRUSELAS»

Las raíces al actual proceso de integración europeo hay que buscarlas en el período inmediatamente posterior a la II Guerra Mundial. Es cierto que hay antecedentes, árboles del mismo bosque, que hunden sus raíces en el Imperio

carolingio o en la formulación de propuestas adelantadas a su tiempo en el siglo XIX, pasando por una acumulación de territorios bajo el poder de un monarca como Carlos I de España o de un militar como Napoleón. Lo que en su momento fueron arranques que se propagaron desde un foco inicial relativamente reducido no tiene ahora equivalente, la Unión Europea se mueve ante los desafíos, pero existe una gran estructura que trabaja con el impulso controlado de un conjunto de estados, lo que reduce la mística y provoca manifestaciones posiblemente insulsas. En tal tesitura, es difícil suscitar entusiasmo, pero cabría esperar, al menos, que el conocimiento llevase a valorar en su justa medida una contribución, no menor, al mundo y a la vida de la población europea.

Retomo aquí el proceso de integración para comentarlo con una perspectiva más asociada a la identidad europea, porque conviene saber que, en los orígenes, se participó de ideas fuertes comunes que permitieron vertebrar iniciativas exitosas. Seguramente ha sido necesario el discurrir de miles de documentos, la intervención continua de funcionarios, el uso de técnicas jurídicas, de negociación, para la implementación de políticas públicas y otro sinfín de cometidos alejados de las personas que deambulan por Dublín, Roma o Helsinki. Pero eso no quita importancia a elementos que tienen que ver con otros aspectos, que no son puramente económicos u organizacionales, pero que influyen en aquellos y en estos, que probablemente no constituyan problemas acuciantes, pero que tienen el potencial de generar opciones mejores para un futuro común. El «gris Bruselas» tiene que dejar hueco a la ilusión de ser miembros de una comunidad multitudinaria que puede presumir de logros, que es consciente de que necesita mejoras, pero que tiene muy claro, en lontananza, el rumbo a seguir, de acuerdo con la premisa de Séneca.

Fue al filo de la finalización de la gran contienda cuando Winston Churchill defendió la idea de los Estados Unidos de Europa, considerando que no tendría por qué completarse de inmediato, y que cabía que importantes estados que habrían de quedar fuera podrían ir incorporándose sucesivamente. Entre otras muy entusiastas partes de su alocución, mantuvo que si Europa pudiera unirse habrían de lograrse todo tipo de parabienes, algo de lo que podrían gozar hasta cuatrocientos millones de personas

If Europe were once united in the sharing of its common inheritance there would be no limit to the happiness, prosperity and glory which its 300 million or 400 million people would enjoy.

Winston Churchill, *Zurich Speech*, 1946

Hay que interpretar la propuesta, obviamente, en el contexto de la salida de una situación de postración absoluta, tras fracasos anteriores, en la preocupación por las libertades (o frente a la tiranía) y en la necesidad de alumbrar una esperanza a millones de europeos marcados por la guerra y la necesidad de reconstrucción poblacional, urbana y del sistema productivo.

El proceso fue complejo, no cabe profundizar aquí en él, pero se fueron tomando decisiones durante los años cincuenta, se manifestó claramente una vocación británica de auspiciar fórmulas menos comprometidas y se reinició el proceso al par que la Unión Aduanera lograda ponía de manifiesto el vigor de la iniciativa de «los Seis».

La crisis económica de los años setenta no fue óbice para continuar profundizando una integración en la que nuevos estados fueron incorporándose, incluido el Reino Unido, propiciando una diversidad mayor, tanto en lo económico como en lo cultural y, lo que seguramente resulta más importante, en la firmeza de la propia implicación en el proyecto europeo.

Los nuevos objetivos en el orden monetario se vieron impulsados a finales de los años setenta, pero sufrieron un duro golpe con la crisis monetaria provocada en septiembre de 1992, poniendo en peligro la proyección de la moneda única (Salvatore, 1997). No fue algo excesivamente percibido por la población en la mayoría de los países, si bien suponía un serio problema en el orden de la construcción europea, y particularmente para una vieja potencia que se vio expulsada del sistema.

En palabras de Jacques Delors, oteando ya el fin de siglo, la propuesta tenía todavía tintes algo revolucionarios, y podría decirse que se estaba experimentando cómo gestionar la interdependencia. Pero enfatizaba la importancia de tener conciencia de dónde había surgido todo:

The first principle may seem very remote, given the failure of the collective memory; that is, exchanges and cooperation between people. At a time when hatred, or simply ignorance

and fear of others, is troubling that part of Europe which has just emerged from the totalitarian nightmare.

Jacques Delors, 1992

Es oportuno el recuerdo de los duros inicios, pero hay que constatar que 1992 fue un auténtico punto de ensilladura en el proceso que ahora continuamos desarrollando. En palabras de Jim Cloos, se funden en torno al Tratado de Maastricht una integración económica que se materializa en un Mercado Único, la propuesta de encauzamiento de la cuestión monetaria con la creación de la moneda única en el horizonte y una realización de índole política como la Unión Europea (Consejo de la Unión Europea, 2022). En dicho documento se destaca, junto a los aspectos citados, la importancia de la cohesión económica y social, de la justicia y de actuar en el mundo con una sola voz. Si destaco estas cuestiones, que son de conocimiento común entre quienes nos movemos en torno a la temática europea, es porque cambios tan profundos y decisivos para millones de personas no tuvieron la resonancia social ni siquiera el conocimiento por parte de muchos europeos.

Según quien plantee la valoración es posible que se ponga más énfasis en los progresos producidos en la integración económica, en la formación de un espacio donde las magnitudes macroeconómicas resultan comparables a Estados Unidos o China, donde fluyen el comercio y las inversiones, se tiene una moneda que opera mundialmente; se han logrado en Europa tanto una renta per cápita como un bienestar muy estimable. Un segundo apartado, que otros resaltarían, es el del avance político, habiendo logrado integrar varios estados en los que las dictaduras se prolongaron por años, es nuestro caso, el de nuestro vecino ibérico y el de varios estados de la Europa Central y Oriental. Es posible que, como sostiene Jacobson, el avance político no hubiera sido posible sin la consecución de los objetivos económicos, y que podamos entender que el proceso no se detiene, pese a tener altibajos, y se prolonga en el tiempo, siendo necesario clarificar la orientación deseada. «*Politicians should clarify the objectives of the European integration process, explaining them to European citizens and pointing out the steps envisaged in the years ahead*» (Jacobson, 1999).

Lo realmente remarcable, y razón de incluir esta cita, es esa segunda parte en la que se indica cómo deben ser explicados los objetivos a los ciudadanos europeos. Es esta una tarea que suele quedar a la sombra de propuestas concretas en el ámbito económico, medioambiental o político, por citar algunos. De hecho, no solo parece faltar una labor pedagógica y de comunicación efectiva en torno a temas específicos, sino que se hace preciso un impulso que vaya más allá de tales cuestiones y que pueda fomentar cierto sentimiento de pertenencia dentro de una iniciativa, en la que hay algunos estados que llevan trabajando conjuntamente casi tres cuartos de siglo. Fabrice Larat se pregunta cómo sería posible desarrollar tal sentimiento con un punto de partida diverso y sin referencia en los modelos políticos conocidos.

Comment développer à partir d'un ensemble des plus hétéroclites un sentiment d'appartenance commune pour un espace politique qui ne correspond pas aux modèles d'ordre politique expérimentés jusqu'à présent ?

Fabrice Larat, 2006, pág. 49.

Esta cita del año 2006 nos sirve de argumento para lo que constituye un elemento principal de este libro, explicar la importancia de desarrollar el conocimiento y el sentimiento europeo, en parte a través de la educación, arrancando de un problema constatado. En efecto, Fabrice Larat pone un subrayado en la necesidad y la dificultad de configurar un espacio que es distinto a los modelos tradicionales. Su publicación corresponde a un período en el que podríamos decir que se culmina una parte fundamental de la integración europea, ya que hay un mercado y una moneda única, la mayoría de los países facilitan la movilidad internacional en condiciones inmejorables en virtud del tratado Schengen, una parte significativa de los estados que habían estado en la órbita soviética se acababa de integrar en la Unión Europea y esta lideraba negociaciones internacionales tan importantes como el desarrollo del protocolo de Kioto. Aun así, todo indica que los privilegiados europeos seguían sin valorar algo que tomaban como normal, un bienestar social generalizado, tanto en cuanto a derechos como en condiciones de vida y en expectativas económicas, que luego se truncarían con la crisis internacional irradiada desde Estados Unidos.

Más allá de lo que piensan individualmente los europeos, conviene destacar que, en palabras de Cabrera, «fue en el Tratado para la malograda Constitución Europea de 2004 que se consagran por primera vez los valores comunes europeos, que luego se rescatan para el tratado de Lisboa de 2007» (Cabrera, 2021, pág. 358), lo que pone de relieve la importancia que se le confiere a tal cuestión en un tratado que sigue vigente tres lustros después de su aprobación.

Conforme al primer Eurobarómetro tras la crisis citada, el euro se constituye como el principal elemento que sustenta la identidad europea, con un 40 %. Sin embargo, el elemento que se constata en la encuesta como el que más refuerza el sentimiento de ciudadanía europea es el sistema europeo de protección social armonizado entre los estados, con un 39 % (Eurobarómetro 2009). A pesar de esto, se constata que surgen muchas dudas respecto a la viabilidad del proyecto europeo, en parte auspiciadas por una influyente opinión pública norteamericana muy beligerante, de la que es buen ejemplo el Premio Nobel de Economía Paul Krugman, pero que también tiene raíces en la propia Unión Europea y, cómo no, en el siempre reticente Reino Unido. Las políticas económicas frente a la crisis no constituyen el mejor alivio y solo el éxito en la salida de la misma, con una labor encomiable por parte de Mario Draghi, vuelve toda el agua a su cauce, con la excepción de la fuga británica.

En tal tesitura, la identidad europea es algo de crucial importancia, considerada incluso desde la perspectiva económica, como indican expresamente algunos autores, que valoran cómo habría de potenciar la cooperación entre los diversos agentes (Caglia *et al.*, 2018), si bien concebida como añadida a las identidades nacionales. Sin embargo, la realidad no progresa en igual medida que la consideración positiva de un avance identitario, en tal sentido cabe hacer mención de ideas muy expresamente planteadas en la literatura:

El nivel de identificación como europeos de los ciudadanos de la UE tiende a ser bajo y estable a lo largo del tiempo, pese a la europeización de las vivencias relacionadas con los ámbitos económico y político desde hace décadas.

Díez Medrano, 2019

No obstante, el hecho de que no se llegue a un estado tan avanzado, lo cierto es que mediante las encuestas y los análisis del Eurobarómetro se constató en 2017 que más de la mitad de los europeos consideran que comparten valores, de hecho, un 52 % sostienen la idea de que existe cercanía o mucha cercanía entre los estados miembros de la Unión Europea, que eran 28 en aquel momento.

La formación de la opinión pública no es ajena, no obstante, a influencias negativas que llegan incluso a producirse por los socios en la integración. La Unión Europea no maneja un presupuesto muy cuantioso, pero ha demostrado que los fondos derivados a muchos territorios han sido fundamentales para el desarrollo, es el caso de los estados ibéricos incorporados en 1986 o de los PECO que forman parte de la UE desde 2004, si bien recibieron ayudas durante los tres lustros anteriores. Sin embargo, más allá de una percepción difusa del FEDER, los fondos de cohesión o los destinados al desarrollo rural, ha sido recurrente un uso desmedido de la responsabilización exterior de las decisiones más duras. «Obliga Bruselas» ha sido un argumento en el que muchos gobiernos se han escudado cuando las medidas a tomar podrían ser consideradas antipopulares. En este sentido, a la tradicional acusación de burocracia excesiva se suma una creación extraña, en la que los gobiernos reunidos en el Consejo, así como otras instituciones, parecen verse atrapados por un sujeto informe denominado con el nombre de la capital belga. Bruselas, que podría resultar una referencia icónica de un proceso extraordinario, queda en muchas ocasiones retratada como la instancia en la que se producen decisiones alejadas de la ciudadanía, algo que solo puede ser aceptado en tales términos por quien carezca de un mínimo conocimiento de lo que es la Unión Europea y cómo ha progresado la integración del continente, sorteando problemas internos y asumiendo los cambios del entorno y los desafíos del mundo (Alba, 2018).

4. EDUCACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN, MÁS ALLÁ DE LA ECONOMÍA

La separación entre economía, política, sociología, antropología, geografía, historia u otras ciencias, como ecología o matemáticas contribuye, no pocas veces,

a perder interpretaciones ricas de una realidad que es compleja, y que cuantos trabajamos en Ciencias Sociales sabemos que tiene que ser analizada con un enfoque abierto y transdisciplinar, que permita proyectar toda la luz posible sobre realidades influidas por factores múltiples y que, además, no se sustraen a la dimensión espaciotemporal. Las perspectivas neofuncionalista, intergubernamentalista y postfuncionalista proporcionan explicaciones alternativas para la complejidad del proceso de integración, apuntando los postfuncionalistas cómo el peligro del reforzamiento de tendencias nacionalistas radicales puede romper el sistema de partidos preexistente (Hooghe y Marks, 2019), subrayando intereses específicos y captando votos asociados a un euroescepticismo que ignora una gran parte del fenómeno de la integración y sus logros.

La Unión Europea supera los treinta y cinco mil euros de renta per cápita, tiene globalmente menos de un 7 % de paro y goza de unos índices de desarrollo humano que superan el 0,8 salvo en el caso de Bulgaria, que no llega por unas centésimas, mientras que hay varios estados que se aproximan al 0,95. Y esto es así tras haber digerido fenómenos tan complejos este siglo como la fase final de la UEM, la integración de países atrasados económicamente, la crisis del 2007, el Brexit, la pandemia, el cambio climático que ha exigido medidas importantes y la guerra de Ucrania. La puesta en marcha de un plan de recuperación, financiado con un endeudamiento, culmina, por el momento, algo que, de forma difusa, se percibe como un factor positivo por la población europea, en general, tal y como se detecta cuando se pregunta en las encuestas del Eurobarómetro. Sin embargo, ni en estados donde la influencia económica de la UE resulta incuestionable, se observa gran preocupación por el devenir de lo que parece funcionar en régimen automático.

La relación entre la integración (económica) y la identidad merece ser considerada, y ha sido motivo de estudio por parte de autores pertenecientes a los diversos campos citados en el párrafo anterior. Al aproximarnos a la relación que pudiera existir entre la identidad, la educación y la economía de una entidad determinada, cabe recoger ya desde antiguo resultados de investigaciones al respecto que nos ilustran acerca de algunos aspectos de interés (Blaug, 1966). En primer lugar, cabe establecer que la educación contribuye de forma clara al desenvolvimiento económico cuando aplicamos los primeros fondos a la misma,

y no constituye algo diferencial en cuanto se supera un porcentaje de gasto respecto al PIB que puede rondar el 4 %. Resulta sobradamente conocido, y es un conocimiento que decide a los gobiernos a hacer ese esfuerzo, no particularizado, de apoyar un sistema educativo que produce bienes comunes. No es tan común referirse a la importancia de la identidad o a la influencia mutua entre la misma y la economía de un país, o de la Unión Europea en su conjunto. En tal sentido, parece acreditado que la transferencia entre identidad nacional e identidad europea puede relacionarse positivamente con los beneficios materiales que la población interpreta que percibe como consecuencia del proceso de integración (Risse, 2005).

Parece singularmente clara la idea expresada por diversos autores en el sentido de que las identidades europea y nacional juegan un papel de suma importancia en cuanto se propugna en la Unión Europea, y particularmente durante la crisis económica de 2007-2011 (Fligstein *et al.* 2012). Ya con anterioridad a dicha problemática, y tratando de explicar la relación entre aspectos económicos y políticos, así como su relación con las identidades nacionales y europea, Lisbet Hooghe y Gary MarksView (2005) ofrecieron un análisis muy completo en el que se detecta la mayor importancia del aspecto identitario. Con un modelo complejo, en el que combinan técnicas econométricas con información del Eurobarómetro, logran acreditar la potencia económica de la identidad y establecen que la población tiende a mostrar menor apego a la integración europea cuando quienes lideran el proceso se conducen con divisiones o enfrentamientos.

Si atendemos a la reflexión profunda realizada en el seno de las instituciones europeas, cabe destacar lo que aporta al respecto el Parlamento Europeo en un informe:

La educación es un factor fundamental para facilitar una ciudadanía activa e informada y, por tanto, para la participación democrática. La dirección de una Unión política democrática debe estar determinada por la voluntad de los ciudadanos. Durante muchos años, la aparición de una ciudadanía europea dinámica se ha visto obstaculizada por una laguna de conocimientos y una falta de conexión emocional que ha llevado a la idea de que la Unión Europea es remota y compleja (Parlamento Europeo, 2022).

El informe del Parlamento Europeo, del que fue responsable el eurodiputado español Domeneç Ruiz Devesa, insiste en otra serie de consideraciones, como el recorrido pendiente entre las numerosas declaraciones que detalla y lo realmente llevado a cabo. En tal sentido, se indica que faltan objetivos concretos en relación con la enseñanza de los valores europeos comunes (los consagrados en el art. 2 del TUE) «La aplicación de la política educativa es deficiente en términos de instrumentos curriculares concretos y de medidas de apoyo».

Siguiendo con el informe citado, se repasa la contribución de ciertos programas en el ámbito al que nos referimos de continuo en este capítulo, destacando cómo la movilidad propiciada por el programa Erasmus «ha aumentado indirectamente el sentimiento de pertenencia a la Unión». No parece haber tenido el mismo éxito Horizonte 2020 en el ámbito de la investigación sobre enfoques curriculares, metodológicos y pedagógicos, si bien existen buenas expectativas para el ciclo 2021-27. En lo que toca a «Europa para los ciudadanos», es un programa que estaba destinado a favorecer la comprensión de la historia y los valores, así como la diversidad de la Unión Europea, habiendo logrado eficazmente a reforzar la participación ciudadana y al debate sobre la Unión. Europa Creativa intenta promover el patrimonio cultural europeo y una mayor comprensión de la historia europea, pero parece que el desarrollo ha quedado por debajo de las expectativas. Un dato que ofrece, basado en estudios del ICCS es que solo la mitad de los estudiantes de la UE dijo haber tenido oportunidad de aprender sobre Europa en la escuela, pese a lo cual un 70 % de estudiantes confían en la Unión Europea. El informe incluye una cuarentena de recomendaciones, a los Estados miembros y a la Comisión, fundamentalmente, en el sentido de incrementar cuanto concierne a la educación ciudadana y europeísta.

En un ámbito más académico y también específico, pero que también entronca con la valoración y el conocimiento de lo propio, se vinculan toda una serie de elementos, entre los que se encuentran la identidad, la cultura o la historia, al potencial económico, social y político inexorablemente unido a los mismos.

La recuperación y salvaguardia del patrimonio cultural, como testimonio de la propia historia, civilización, cultura, identidad y tradición, es uno de los terrenos más fértiles e inno-

vadores para que los Bienes Culturales, bien conservados y valorados, puedan ser un importante recurso económico y social, además de fundamento para la democracia.

Baldi, 2023, pág. 107.

Esto concuerda con lo que ha sido, en mayor o menor medida, práctica de una Unión Europea que ha progresado en el cuidado de tales aspectos, si bien con aparente indiferencia social, salvo en casos muy específicos, e incluso menos directamente abordados, entre los que podríamos citar el Itinerario Cultural Europeo del Camino de Santiago, propiciado en el ámbito paneuropeo.

Sobre la conveniencia de insistir más en comunicar las realizaciones, la Unión Europea presenta un balance positivo, si bien «necesita líderes comprometidos, dispuestos a conducir un mercado de 500 millones de personas», como señala el periodista Gorka Landáburu (Iglesias, 2023). Frente a la propia existencia de la UEM, de 27 estados miembros y varios candidatos, un PIB global y per cápita destacado, la puesta en marcha de un acuerdo verde y la transición energética, amén de otras realizaciones, la presencia de la UE en los medios ha sido debida más al Brexit, las crisis migratorias y de asilo e incluso críticas internas relativas a la colaboración con Ucrania frente a la invasión rusa.

Con todo, algunos de los elementos inicialmente adversos para la evolución de la Unión parecen haberse transmutado. El caso británico es paradigmático a la hora de entender la importancia que tiene percibir o no la influencia de la Unión Europea en la vida cotidiana. La maduración de una decisión más que controvertida ha sido magníficamente analizada por Antonio Fernández (2018), pero son los datos actuales los que nos hacen ver en qué medida pudo culminarse una salida de la UE sin que la población fuese consciente de la magnitud de lo que estaba decidiendo y teniendo ahora una opinión francamente distinta, una vez que la experiencia pone de manifiesto aspectos que antes resultaban ocultos. Esa desinformación que ahora reconocen y lamentan muchos británicos, hasta el punto de que más del 60 % dicen estar disconformes con la solución de salida, es la que conviene paliar entre quienes participan, muchos durante toda su vida, de un proceso que ya no puede quedarse en el arca del buen paño decimonónico.

La juventud europea necesita disponer de referencias que le permitan contribuir al desarrollo colectivo. En tal sentido, se plantea que su mayor movilidad

puede conducir a perder ciertas referencias, preocupándose más de las muy cercanas, identificativas con su familia o su nación, pero sin percibir una narrativa histórica que habría de formar parte de una identidad europea que impregnase su percepción individual, probablemente sesgada si el proceso de selección es errático. No se trata de adoctrinar, sino de facilitar la comprensión de un proceso y de una realidad que influyen cotidianamente en el devenir de millones de personas que no han tenido la oportunidad de recibir información para poder ubicarse en un mundo complejo. El fenómeno de globalización del siglo pasado, la proliferación de las TIC y la reordenación de los bloques e influencias en el concierto internacional, con la emergencia de China, hacen aún más necesario disponer de argumentos para poder contestar las clásicas preguntas filosóficas existenciales en torno a lo que somos y lo que queremos.

5. CONCLUSIONES

Independientemente del éxito alcanzado al poner en marcha el Mercado Único, la Unión Europea, el euro, al superar la difícil crisis de la primera década del siglo, la pandemia e incluso al dotar fondos especiales para la recuperación, la Unión Europea sigue recibiendo una proporción excesiva de críticas frente a los reconocimientos y la valoración que hacen los propios europeos. Podemos establecer una serie de conclusiones en torno a la importancia de la integración y llegar a proponer la vía educativa como una de las que potencialmente cabe que contribuya a mejorar la percepción de la Unión Europea, lo que también ha de abonar un mejor futuro para la integración, más allá de lo meramente económico, que forma parte fundamental de la misma.

- 1) El proceso de integración europea es complejo, se alarga en el tiempo, siempre plantea nuevos objetivos, y carece de la referencia de experiencias anteriores.
- 2) La sociedad europea tuvo muy presente la necesidad de un gran cambio, de un esfuerzo conjunto para superar grandes males. Esto ha cambiado tras décadas de prosperidad, y no hay una percepción intensa sobre la necesidad de aportar cooperativamente por y para el conjunto.

- 3) Se producen algunas distorsiones en la medida en que hay una confrontación de intereses próximos y conocidos contra otros más difusos y aparentemente lejanos. Esto puede favorecer un euroescepticismo y la inclinación hacia posturas calificadas como ultranacionalistas o populistas, pero que habrían de definirse con un nuevo término.
- 4) Los datos objetivos muestran un gran conjunto de éxitos y algunos fracasos específicos. El desconocimiento de la realidad europea, tanto en una dimensión histórica como política o económica, entre otras, permite una toma de decisiones soportada en informaciones incompletas y deficientes.
- 5) Existen múltiples posibilidades de suministrar información a los ciudadanos europeos, y se ha hecho un permanente esfuerzo en tal sentido. Sin embargo, es posible que los medios no hayan sido los más eficaces.
- 6) El caso más paradigmático de distanciamiento entre la realidad y la percepción, que condujo a una decisión disruptiva, es el británico. La población constata ahora que fue un error salir de la Unión Europea, una vez que conoce las consecuencias y que valora lo que, en su momento, no percibió.
- 7) Sigue habiendo representantes políticos que lideran causas de su entorno al margen por completo de una mínima visión de conjunto, tal es el caso que se produce en Hungría, por ejemplo. Y encuentran apoyo popular.
- 8) Es capital conseguir que quienes viven en Europa sepan qué es lo que ha supuesto, y cómo se proyecta, el proceso de integración que ha venido profundizándose desde hace tres cuartos de siglo.
- 9) Se constata que hay autores que confieren especial importancia a cuestiones como la cultura, la identidad, la cohesión social o la coincidencia en los objetivos de cara a la promoción del desarrollo económico.
- 10) La existencia de algunos programas, inicialmente menores, como el Erasmus, ha puesto de manifiesto la efectividad del sistema educativo en la percepción que los jóvenes llegan a tener de una Unión Europea que les proporciona fórmulas directas para su formación.

- 11) El sistema educativo, que no tiene gran homogeneidad ni siquiera dentro de algunos de los estados, considera en diferente forma la cuestión europea, vinculándola a la ciudadanía, a los derechos humanos, a la historia o a la economía, dándose el caso de que resulta anecdótico el aprendizaje sobre la Unión Europea en algunos casos.²
- 12) Se han dado diversos planteamientos queriendo impulsar un mayor contenido sobre temas de la Unión Europea en diversas etapas formativas de niños y jóvenes, sin que pueda decirse que se hayan consolidado de forma generalizada.
- 13) Existen ahora referencias que antes no había para poder prestigiar y hacer notar la ejecutoria de la Unión Europea, tanto por sus realizaciones como por las pérdidas que se han constatado en el caso británico tras el Brexit.
- 14) La integración económica, muy profunda, no ha llegado a corresponderse con una valoración general acorde con la misma, en el sentido que planteaba Haas (1958). Hay una percepción positiva relacionada con los beneficios logrados, pero seguramente en una escala reducida.
- 15) Es preciso abordar nuevas fórmulas complementarias de integración que se sumen a la integración económica, y en dicho sentido parece oportuno que la cohesión se agrande merced a una profundización en lo común que se apoye en el ámbito educativo.

Son muchas las aportaciones que se han hecho en torno a la integración económica y numerosas también las que se han propiciado en torno a la discutida identidad europea. Por otra parte, existen declaraciones, informes, e incluso programas, que tienen que ver con la educación para la ciudadanía y en torno a lo que es y proyecta la Unión Europea. Sin embargo, no parece haberse profundizado en la enorme interrelación existente entre tales temas. Si tener intereses comunes puede contribuir a seguir adelante con todo, como dijera Ja-

² Acaba de publicarse un libro de homenaje a Eugenio Nasarre en el que hay numerosas contribuciones en torno al proyecto europeo, que tratan ampliamente la cuestión educativa (Aldecoa, 2024)

cinto Benavente, saber qué intereses son los que se persiguen conjuntamente, cómo y por qué, resulta fundamental para que cada persona que cotidianamente piensa y toma decisiones, lo haga informadamente, pero, sobre todo, que participe de la satisfacción de formar parte de un todo en el que se ha estado desarrollando un modelo nuevo, difícil, pero exitoso, en el que se ha integrado a estados con trayectorias previas muy problemáticas y donde se han propiciado soluciones a muchos de los problemas –no a todos– surgidos en el camino. La falta de protagonismo en el mundo audiovisual, sobre el que tantas veces ha promovido reflexiones Francia, y la rapidísima proliferación de las TIC hacen aún más patente la necesidad de favorecer un sustrato de conocimiento y sentimiento común europeo para favorecer la convivencia y el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, J. (2018). Dos pasos no menores de la Unión Europea en el siglo XXI: ampliación al Este y actuación frente al cambio climático, Alba, J. ed. Avances y desafíos de la integración europea a 60 años del Tratado de Roma. Cuadernos Jean Monnet sobre integración europea fiscal y económica, pp. 227-256.
- ALDECOA, F., NASARRE, E. ed. (2023). *El Congreso de Europa (La Haya, 1948) El nacimiento de la Unión Europea*. Ed. Catarata.
- ALDECOA, F. editor (2024) *Eugenio Nasarre. Un compromiso decidido por el proyecto europeo*. Editorial Catarata. Madrid.
- ANGHEL, V. y JONES, E. (2023). Is Europe really forged through crisis? Pandemic EU and the Russia – Ukraine war, *Journal of European Public Policy*, 30: 4, pp. 766-786.
- BACKMAN, S. y RHINARD, M. (2018). The European Union's capacities for managing crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. <https://doi.org/10.1111/1468-5973>
- BALDI, M. (2023). La UE y Soft Power: ¿Cultura, estilo de vida y un sistema basado en valores? *Tiempo de Paz*, n.º 148 *Europa: Construir el futuro o volver al pasado*, pp. 100-109.
- BIANCHI, R. V., STEPHENSON, M. L. (2013). Deciphering tourism and citizenship in a globalized world. *Tourism Management*, 39, pp. 10-20.
- BLAUG, M. (1966). Literacy and economic development. *The School Review*, 74(4), pp. 393-418.
- BOIN, A y RHINARD, M. (2023). Crisis management performance and the European Union: the case of COVID-19, *Journal of European Public Policy*, 30:4, pp. 655-675.
- BEKEMANS, L., MARTÍN, V. (2018). Robert Schuman's Concept of «European Community». What Lessons for Europe's Future? *Online Journal Modelling the New Europe*. N.º 28, pp. 38-57. <https://www.ceeol.com/search/journal-detail?id=413>

- CABRERA, M. (2021). *Hacia una ciudadanía compartida en la Unión Europea basada en sus valores*. Tesis Doctoral (Programa de doctorado en Unión Europea. UNED). http://espacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:ED-Pg-UniEuro-Mcabrera/CABRERA_GIRALDEZ_Marcelino_Tesis.pdf
- CADOT, C. (2019). *Mémoires collectives européennes*. Presses universitaires de Vincennes.
- CAGLIA, S., FUEST, C., HEINEMANN, F. (2018). What a feeling? How to promote 'European Identity' Economic Policy Report n.º 9 <https://www.econstor.eu/handle/10419/219512>
- CALLIGARO, O. (2023). European identity between culture and values. From European heritage to 'our European way of life'. Foret, F., Vargovciková, J. ed., *Value Politics in the European Union*. Routledge.
- CEDERMAN, L. E. ed. (2001). *Constructing Europe's Identity: The External Dimension*. Lynne Rienner Publishers. Londres.
- CHURCHILL, W. (1946). Winston Churchill, speech delivered at the University of Zurich, 19-9-1946 <https://rm.coe.int/16806981f3>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2022) <https://www.consilium.europa.eu/en/maastricht-treaty/>
- CORES-BILBAO, E., MÉNDEZ-GARCÍA, M.D. & FONSECA-MORA, M.C. (2020). University students' representations of Europe and self-identification as Europeans: a synthesis of qualitative evidence for future policy formulation. *European Journal of Futures Research*, 8, 1. <https://link.springer.com/article/10.1186/s40309-019-0159-y>
- DELORS, J. (1992). *Address by president jacques delors to the royal institute of international affairs - london, 7 september 1992: the european community and the new world order* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_92_81
- DÍEZ MEDRANO, J. (2019). Identidad europea e identificación con Europa. Ares, Cristina y Bouza, Luis ed. (2019): *Política de la Unión Europea. Crisis y Continuidad*. CISS, pp. 169-190.
- DUISENBERG, F. (1999). *The past and future of European integration: a central banker's perspective*. ECB Banco Central Europeo. 1999 Per Jacobsson Lecture, 26-9-99. Washington. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/1999/html/sp990926.en.html>
- DUNN, T. M. (2012). Neo-Functionalism and the European Union. Nov 28 2012. *E-INTERNATIONAL RELATIONS* <https://www.e-ir.info/2012/11/28/neo-functionalism-and-the-european-union/>
- EUROBARÓMETRO (2009). *The 2009 Elections Report* <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/be-heard/eurobarometer/2009-european-elections-autumn-2008>
- FERNÁNDEZ, A. (2018). El brexit: una aproximación al por qué. Alba, J. ed. Avances y desafíos de la integración europea a 60 años del Tratado de Roma. Cuadernos Jean Monnet sobre integración europea fiscal y económica, pp. 267-288.
- FLIGSTEIN, N, POLYAKOVA, A, SANDHOLTZ, W. (2012). European Integration, Nationalism and European Identity. *Journal of Common Market Studies* <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02230>
- FOSSUM, J. E., SCHLESINGER, P. R. ed. (2007). *The European Union and the Public Sphere: A Communicative Space in the Making?* Routledge. Nueva York.
- HAAS, E. B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford University Press.

- HOOGHE, L., MARKS, G. (2005). Calculation, Community and Cues: Public Opinion on European Integration. *European Union Politics*. Vol. 6.4. <https://doi.org/10.1177/1465116505057816>
- IGLESIAS, M. J. (2023). Gorka Landaburu: 'Europa ha tenido más aciertos que fracasos'. *La Nueva España*, 12-5-2023
- KRAWATZEK, F., FRIESS, N. (2023). Youth and Memory in Europe: Defining the Past, Shaping the Future. *Media and Cultural Memory*. The Gruyter.
- LARAT, F. (2006). L'Europe a la recherche d'une figure tutélaire. L'instrumentalisation de la symbolique carolingienne comme tentative de fondation d'un projet politique. *Politique européenne*, n.º 18 *La socio-histoire de l'intégration européenne*, pp. 49-67.
- NOBEL PRIZE (2012) <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/summary/>
- PARLAMENTO EUROPEO (2022). *Informe sobre la aplicación de medidas de educación cívica*, de 23-3-2022. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0060_ES.html
- SALVATORE, D. (1997). The European monetary system: Crisis and future. *Open Economies Review* (Kluwer AP) nº7, pp. 601-623.
- RISSE, T. (2006). Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration. *Journal of European Public Policy*, pp. 291-309. <https://doi.org/10.1080/13501760500044033>
- SHORE, C., BLACK, A. (1994). 'Citizens'. Europe and the Construction of European Identity. Capítulo 13 de Shore, C., Goddard, V. A., Llobera, J. (1994): *The Anthropology of Europe: Identities and Boundaries in Conflict*. Berg Publishers. Reeditado por Routledge en 2020.

