

# Los discursos sobre ciudadanía e inmigración en Europa: Universalismo, extremismo y educación

## *Discourses on Citizenship and Immigration in Europe: Universalism, Extremism and Education*

**Carmen INNERARITY GRAU**

Departamento de Sociología  
Universidad Pública de Navarra  
carmen.innerarity@unavarra.es

**Beatriz ACHA UGARTE**

Departamento de Sociología  
Universidad Pública de Navarra  
beatriz.acha@unavarra.es

Recibido: 30.11.09

Aprobado definitivamente: 7.4.10

### RESUMEN

En este artículo analizamos los principales cambios producidos en los últimos quince años en los discursos sobre la ciudadanía motivados por la creciente diversidad cultural de nuestras sociedades. Así, exponemos cuáles han sido las transformaciones en los distintos componentes de esta institución destinada a generar cohesión en sociedades donde la diferencia identitaria se hace cada vez más patente: la introducción de elementos del derecho de suelo en la legislación de muchos países, la ampliación de su contenido en términos de derechos para responder a las demandas de las minorías étnicas, la tendencia a disociarse de la pertenencia a una identidad nacional concreta. Estos desarrollos, sin embargo, chocan de frente con el crítico discurso sobre la inmigración y los “problemas” que ésta genera mantenido por los partidos extremistas de derecha, los cuales rechazan abiertamente el avance del multiculturalismo y la extensión de la ciudadanía a los no-nacionales y preconizan el endurecimiento de los requisitos para la concesión del asilo y de la naturalización. Tomando a Europa como ejemplo de comunidad post-nacional, analizamos cuál ha sido la evolución en los discursos sobre la educación de ciudadanos emanados de las instituciones europeas. Estas han tratado de contribuir a la extensión de un modelo de ciudadanía, asociado a los valores democráticos y al discurso de los derechos humanos, más que a una identidad cultural compartida. Finalmente, analizamos en qué medida este discurso ha conseguido trasladarse a la ciudadanía europea, viendo si ésta exhibe actitudes, comportamientos y valores políticos coherentes con el modelo institucional propuesto, o, por el contrario, parece ajena a los esfuerzos en esta línea y defiende más bien algunos aspectos del discurso extremista. En base a los datos analizados la conclusión sobre la fuerza de un discurso frente al otro –de un modelo de ciudadanía frente al otro– está lejos de ser concluyente.

**PALABRAS CLAVE:** Inmigración, ciudadanía, extrema derecha, educación, instituciones europeas.

### ABSTRACT

In this article we analyse the fundamental changes in citizenship discourses which have taken place in the last 15 years due to the increasing cultural diversity in our societies. We explain which transformations have altered the different ingredients of this institution, designated to generate social cohesion in societies where the cultural difference is becoming progressively more visible: some elements of the *ius soli* have been widely adopted; as a set of rights, these have been enlarged and now include those of

ethnic minorities; it is becoming different from belonging to a shared national identity, as used to be the case. All this, however, stands in sharp contrast with the fierce discourse on immigration of right-wing extremist parties which we briefly revise. They openly criticize multiculturalism and the extension of citizenship rights to non-national residents, and foster the harshening of requisites for granting citizenship and naturalization. Taking Europe as an example of a post-national community, we go on analysing which discourses on citizenship education have emanated from European institutions, and how they have evolved. European policies at this level have tried to extend a model of citizenship based on democratic values and linked to human rights' discourse, more than on a shared cultural identity. In the last part we try to see if and how all this has affected European citizens, in the sense that they may now share some of these democratic values as defended by the European institutions; or rather, they may have adopted some –if not all of the– premises on the immigration issue defended by the extreme right. We attempt to answer this question on which of the two opposing ideas on citizenship –one inclusive and democratic, the other one openly closed and exclusionary– is more entrenched among Europeans by looking at some data on political participation at the European level and some other empirical information as presented by the Eurobarometers. The evidence, however, is far from conclusive.

**KEYWORDS:** Immigration, citizenship, right-wing extremism, education, European institutions.

## **SUMARIO**

1. La evolución de los discursos y las prácticas de ciudadanía. 2. El discurso de la extrema derecha sobre inmigración y ciudadanía. 3. La proyección de los cambios de la ciudadanía en la educación: el laboratorio europeo. 4. Balance sobre los distintos discursos de ciudadanía: ¿puede Europa crear ciudadanos a través de la educación? Bibliografía.

No cabe duda de que la inmigración está transformando profundamente las sociedades contemporáneas. Quizá una de los principales cambios haya sido el aumento de la diversidad cultural y socioeconómica, lo que ha puesto a las sociedades europeas ante la necesidad de llevar a cabo una profunda reflexión sobre cuál es la manera más adecuada de gestionar esa diversidad y garantizar la cohesión social. Si la ciudadanía ha sido desde la modernidad la institución encargada de asegurar la integración social en términos de igualdad, es lógico que esta institución haya experimentado también una evolución acorde con las nuevas realidades sociales. En este artículo vamos a analizar los principales cambios producidos en los últimos quince años en los discursos sobre la ciudadanía para ver cómo estos cambios se reflejan en el ámbito educativo. Con este fin expondremos, en primer lugar, la manera en que la ciudadanía ha ido evolucionando en sus distintos componentes como consecuencia del impacto de la diversidad cultural desde la década de los noventa a nuestros días. Ese proceso de evolución no ha transcurrido por un camino carente de obstáculos, sino que la tendencia a la liberalización de las políticas de ciudadanía que se puede observar en las sociedades europeas en los últimos años se ha venido enfrentando al discurso de la extrema derecha, tal y como veremos en el segundo apartado. A continuación analizaremos cómo se reflejan esos cambios en el ámbito educativo y, más concretamente, en los discursos sobre la educación de ciudadanos emanados de las instituciones europeas, para plantear, finalmente, una reflexión sobre el balance entre ambos discursos de ciudadanía, al menos en cuanto a su reflejo en las opiniones de los europeos.

## 1. LA EVOLUCIÓN DE LOS DISCURSOS Y LAS PRÁCTICAS DE CIUDADANÍA

Los debates actuales sobre la ciudadanía y el impacto que en ella ha tenido el asentamiento de importantes comunidades de inmigrantes en las sociedades europeas se mueven dentro de un espectro delimitado, respectivamente, por las posturas de Brubaker (1992) y Soysal (1994). La tesis de Brubaker afirma la estabilidad de los modelos nacionales de ciudadanía, que se habrán

ido formando durante el proceso de construcción nacional. Es entonces cuando se forjan los dos “tipos ideales” representados, respectivamente, por Francia y Alemania, que cristalizan, a su vez, en las políticas de ciudadanía abiertas basadas en el *ius soli* o bien en el cierre de la ciudadanía basada en el *ius sanguinis*. Estas políticas se mantienen estables a lo largo del tiempo porque se derivan de una determinada concepción de la nación, del vínculo social que, en el primer caso, está basado en valores políticos y, en el segundo, en valores étnico-culturales. En el otro extremo de este debate se encuentra la postura de Soysal (1994), quien señala que en los últimos treinta años se ha producido una extensión progresiva de los derechos que antes se consideraban reservados a los ciudadanos a todos los residentes de un país hasta alcanzar la condición denominada de *denizens* (Hammar, 1990), que contiene prácticamente todos los derechos de la tríada de Marshall, menos los derechos políticos (y en algunos casos, también estos últimos), sin necesidad de ser ciudadano. La razón de este proceso radica en la influencia de los discursos sobre los derechos humanos, que habrían creado un marco normativo que hace impensable negar los derechos humanos a quienes residen de forma permanente en un país. Lo que hasta ahora eran derechos del ciudadano-nacional habrían pasado a ser derechos de la persona, convirtiendo así a la ciudadanía y los derechos asociados a ella en una institución postnacional.

Para hacernos una idea sobre el alcance del cambio o la estabilidad de las políticas de ciudadanía es preciso analizar los distintos sentidos o los distintos componentes de esa institución. La ciudadanía es un concepto polisémico: incluye tres dimensiones que están estrechamente interrelacionadas, de tal forma que, como veremos, los cambios en una de las tres dimensiones afectan también a cada una de las otras dos. La ciudadanía alude, en primer lugar, a un **estatus**, designa la pertenencia formal a un estado y las reglas para acceder a él. Es lo que algunos autores denominan “ciudadanía nominal” (Bauböck, 1994), es la ciudadanía en su sentido formal, que expresa la vinculación del individuo con el estado. Un segundo aspecto de la ciudadanía es el contenido de esa relación del individuo con el estado, la “ciudadanía sustantiva” (Bauböck,

1994), es decir, el conjunto de capacidades formales e inmunidades, los **derechos** contenidos en ese estatus. Ni la pertenencia es previa a los derechos ni los derechos existen previamente a la pertenencia, sino que ambas van de la mano. Como señala Marshall en el texto clásico sobre este tema, “la ciudadanía es el estatus de quienes son plenos miembros de una comunidad. Todo el que posee ese estatus es igual con respecto a los derechos y deberes de los que está dotado ese estatus” (Marshall, 1997 <1949>). Finalmente, la ciudadanía expresa una **identidad**, es decir, los aspectos actitudinales de los individuos en cuanto que se ven a sí mismos como miembros de una colectividad, que desde la modernidad coincide con la nación. En este sentido, la ciudadanía designa la unidad de una sociedad, basada en valores compartidos.

La institución de la ciudadanía se ha visto modificada en los últimos años como consecuencia de la necesidad de integrar a las comunidades de inmigrantes en las sociedades europeas en sus tres dimensiones: como estatus, como conjunto de derechos y como identidad.

En primer lugar, el cambio fundamental en la ciudadanía entendida como un **estatus** consiste en la tendencia observable en los países europeos hacia la liberalización del acceso, eliminando los obstáculos étnicos o de género a la naturalización y primando el territorio sobre la descendencia en la atribución de la ciudadanía por nacimiento. Quizá el cambio más notorio en este sentido es el que experimenta la política de ciudadanía en Alemania, prototipo de país con una idea cerrada de ciudadanía, derivada de un concepto étnico de nación. A partir de 1990 se empiezan a introducir una serie de reformas que tienden a flexibilizar los requisitos para el acceso a la ciudadanía y que culminan con la ley del año 2000, que modifica sustancialmente el derecho de ciudadanía vigente desde 1913. La nueva ley establece que los nacidos en Alemania de

padres extranjeros reciben automáticamente la nacionalidad, siempre que uno de los padres posea permiso de residencia permanente y viva de forma habitual en Alemania desde hace, al menos, ocho años<sup>1</sup>. La ley introduce, así, elementos del derecho de suelo, aunque sujetos a condiciones de residencia más estrictas que en otros países europeos<sup>2</sup>. Esta tendencia hacia la apertura se manifiesta también en otros países europeos que basan su política de ciudadanía en el derecho de sangre, como Suiza o Austria, y que han adoptado disposiciones similares, introduciendo elementos del derecho de suelo desde finales de los años noventa (Delanty, 2000; Castles y Davidson, 2000).

En el caso de Francia, aunque ya tenía una política abierta de ciudadanía basada en el derecho de suelo, la Ley Pasqua de 1993 introduce una pequeña restricción en la aplicación automática que estaba vigente hasta entonces, al exigir una declaración de voluntariedad para evitar que los extranjeros fueran “franceses sin saberlo” o “franceses contra su voluntad”. Pero en 1998 se abandona la exigencia de una declaración de voluntariedad, de forma que todo niño nacido en Francia de padres extranjeros adquiere automáticamente la nacionalidad francesa a su mayoría de edad. Únicamente se establece como condición que viva en Francia al cumplir la mayoría de edad y que haya tenido su residencia habitual en el país durante un período continuo o discontinuo de al menos 5 años entre los 11 y los 18 años.

Es decir, la tendencia dominante en Europa desde los años noventa consiste en el avance de un derecho de suelo condicionado respecto al principio del derecho de sangre como base de las políticas de ciudadanía. De este modo, prácticamente todos los países de la Unión Europea conceden la ciudadanía de forma automática u opcional a la segunda y tercera generación de inmigrantes (Hansen y Weil, 2001).

<sup>1</sup> Así mismo, se recortan los plazos exigidos para la naturalización de los residentes nacidos fuera de Alemania. A los casados con ciudadanos alemanes se les exigen tres años de residencia y dos de matrimonio. Además, hay que tener buen conocimiento del idioma alemán y autosuficiencia económica. Y desde el 1 de septiembre de 2008 es necesario, además, superar un test de ciudadanía.

<sup>2</sup> Sin embargo, este proceso de apertura no es unívoco, ya que, al tiempo que se flexibilizan los requisitos para la ciudadanía, la Ley Reguladora del Derecho de Asilo de 1993 introduce restricciones en el derecho de asilo ante el número creciente de solicitudes que habían sido presentadas en los años anteriores (ver también epígrafe siguiente).

Sin embargo, el cambio más importante no es tanto la liberalización de las políticas de ciudadanía, sino su “desnacionalización”, es decir, la apertura no discriminatoria del acceso a la nacionalidad (Castles y Davidson, 2000; Joppke, 1999, 2005). Es decir, se han ido abandonando las políticas migratorias selectivas, basadas en la preferencia por grupos más asimilables, de tal manera que ahora solo puede negársele la ciudadanía a quien aspira a obtenerla en cuanto individuo y no como miembro de una comunidad étnica determinada, en función de que se considere más o menos fácil de asimilar a la de la sociedad de acogida. Esto supone un cambio importante respecto a lo que ha ocurrido en otros momentos de la historia, como sucedía, por ejemplo, con el rechazo de la inmigración de origen asiático en Estados Unidos hasta los años sesenta.

A partir de esta apertura de las políticas de ciudadanía, se produce en esta época un considerable aumento de los procesos de naturalización<sup>3</sup> que, unido a la no discriminación en su aplicación, trae como consecuencia un crecimiento de la diversidad interna en cada una de las comunidades políticas. La diversidad social ya existe previamente y ejerce una presión para la concesión de derechos, aunque la ciudadanía sea la condición para aplicarlos. Es esa diversidad social, unida a la liberalización de las políticas de acceso a la comunidad, lo que conduce a la diversidad en la ciudadanía.

El cambio experimentado en esta primera dimensión de la ciudadanía entendida como un estatus, incide también en la ciudadanía en su sentido formal, como conjunto de **derechos**. Una primera consecuencia consiste en la extensión de los derechos propios de ciudadanía a los no ciudadanos. Independientemente de las variaciones que se pueden constatar entre los países, la tendencia general en Europa apunta al reconocimiento de los derechos sociales y económicos a todos los residentes permanentes hasta alcanzar la condición de *denizens* (Hammar, 1990): gozan prácticamente de los mismos

derechos que la población autóctona pero sin ser ciudadanos. Esta extensión de los derechos parece que podría haber traído como consecuencia una cierta devaluación de la ciudadanía, en la medida en que ya no sería necesaria para acceder a los derechos. Sin embargo, los datos sobre los procesos de naturalización anteriormente señalados prueban que la ciudadanía continúa siendo importante para los inmigrantes. Quizá el valor no sea tanto instrumental, como un medio para lograr la igualdad de derechos, sino que, además de una garantía de poder permanecer en el país y conservar los derechos, tiene también, como señala Brubaker (1992), un valor simbólico. Es decir, no hay que situar las políticas de ciudadanía –y los sectores que en ellas se enfrentan– tanto en el ámbito del interés –quién consigue qué–, sino que son políticas de identidad –quién es qué–. Y en ese sentido, la ciudadanía podría ser vista como un reconocimiento pleno de la pertenencia a un país y de ahí su valoración, al margen de los derechos que reporte la naturalización.

Una segunda implicación de la apertura de las políticas de ciudadanía y el consiguiente aumento de la diversidad sociocultural es la ampliación de la relación de derechos que constituyen el contenido de la ciudadanía de acuerdo con Marshall. A la tríada clásica de los derechos civiles, políticos y sociales se añaden ahora los derechos de las minorías, ya sea en forma de derechos anti-discriminación o de reconocimiento de la diferencia cultural o derechos poliétnicos (Kymlicka, 1997; Kastoryano, 2002; Parekh, 2002).

Efecto de las modificaciones experimentadas en las anteriores dimensiones son los cambios en el tercer aspecto de la ciudadanía, entendida como **identidad**. La ciudadanía es accesible sin el requisito de una identidad étnica específica. En este sentido, se ha producido una “desetnicización de la ciudadanía” (Joppke, 2003), en la medida en que la pertenencia ya no exige una identidad previa, es decir, dado el aumento de la diversidad cultural, no solo en el ámbito de la

<sup>3</sup> Alemania pasa de 71.981 casos de adquisición de ciudadanía en 1995, a 186.688 en 2000 y 117.241 en 2005; Austria (que también abre su ciudadanía en la misma época), de 15.309 en 1995, a 24.320 en 2000 y 34.876 en 2005; Gran Bretaña: de 40.516 en 1995 a 82.210 en 2000 y 161.780 en 2005. Fuente SOPEMI (Systeme d'Observation Permanente des Migrations), 2006 and 2007, Trends in International Migration (OCDE). Disponible en: <http://www.migrationinformation.org/datahub/charts/4.2.shtml>

sociedad, sino en el interior de la propia comunidad política como consecuencia de la apertura de las políticas de naturalización, la ciudadanía es entendida cada vez más en términos cívicos y no nacionales, lo que nos une son valores políticos más que étnico-culturales. Se ha producido, así, una progresiva disociación en el interior de la ciudadanía nacional, entre la pertenencia a un estado y la identidad nacional, en la medida en que la pertenencia a un estado y los derechos a ella asociados no pasan necesariamente por la pertenencia a una identidad nacional concreta y que los estados ya no pueden seguir exigiendo (o imponiendo) una identidad sustantiva como precondition para adquirir la ciudadanía.

Sin embargo, la liberalización del acceso y el reconocimiento de los derechos de las minorías han traído como consecuencia una preocupación en los países europeos por la integración y la cohesión de las sociedades étnicamente diversas que ha generado interesantes debates públicos sobre la pertenencia y la identidad nacional. La respuesta política a esta situación han sido las campañas del estado por la unidad y la integración. Un ejemplo lo constituyen los debates desarrollados en Alemania en los años noventa sobre la *“Leitkultur”*<sup>4</sup>, la “cultura de referencia” para todos aquellos que residen en suelo alemán, o la campaña puesta en marcha por el Ministro del Interior del gobierno laborista británico David Blunkett en 2002 para favorecer la integración de las comunidades extranjeras a las que se pide que acepten las “normas de comportamiento británicas”, como base de una “integración con diversidad” (Blunkett, 2002). En este mismo contexto se sitúan las leyes antivelocidad promulgadas en esta época en Francia y Alemania,

que pretenden proporcionar un impulso centralizador e integracionista como contrapunto a la diversidad social procedente de la inmigración<sup>5</sup>.

Y por supuesto, en esta misma línea de preocupación por la identidad nacional y de vuelta al discurso más etnicista de la ciudadanía se sitúa el avance de los partidos de extrema derecha y de su discurso asimilacionista y anti-inmigración, como clara manifestación del miedo al otro, de la percepción del inmigrante como una amenaza para la conservación de los propios valores y para el mantenimiento de los derechos sociales.

## 2. EL DISCURSO DE LA EXTREMA DERECHA SOBRE INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA

El auge de los nuevos partidos de extrema derecha en Europa ha sido ampliamente documentado y analizado desde mediados y finales de los años ochenta por parte de una ingente literatura que ha indagado en las causas de este fenómeno<sup>6</sup>. De entre los numerosos debates surgidos en el campo, aquí nos interesa especialmente el análisis de la relación que parece existir entre el éxito de la extrema derecha y la cuestión de la inmigración. Durante los años 90, y al calor del debate sobre cómo definir exactamente el fenómeno del éxito de los nuevos partidos extremistas de derechas (qué partidos conformaban esta nueva familia, cuáles eran los criterios de adscripción a la misma, etc.), algunos autores utilizaron directamente la etiqueta de partidos anti-inmigrantes para referirse a ellos (ver por ejemplo Fennema, 1997; Mitra, 1988) argumentando que podían ser abiertamente declarados

<sup>4</sup> Expresión acuñada en 1998 por Bassam Tibi, politólogo alemán de origen sirio (*„Die Werte für die erwünschte Leitkultur müssen der kulturellen Moderne entspringen, und sie heißen: Demokratie, Laizismus, Aufklärung, Menschenrechte und Zivilgesellschaft“* (Tibi, 1998: 154) y a la que recurrió la CDU (Partido Demócrata Cristiano Alemán) en contraposición a *Multikultur*, propiciada por la antigua coalición de gobierno entre socialistas y ecologistas y que manifiesta la preocupación por la falta de cohesión social como consecuencia de la inmigración. En medio de una gran controversia, el debate sobre qué significa ser alemán y sobre la legitimidad de imponer esa cultura a los inmigrantes ha permanecido abierto hasta fechas recientes.

<sup>5</sup> Aunque aún es pronto para valorar su alcance, el debate abierto recientemente en Francia sobre la identidad nacional se sitúa también en este contexto. La cuestión de la identidad nacional tuvo ya una presencia importante en la campaña electoral del 2007 y cristalizó en la creación del Ministerio de Inmigración e Identidad Nacional.

<sup>6</sup> Resumir el estado de la cuestión desborda los límites de este artículo. Para una rápida aproximación a los debates sobre los que ha girado la literatura en estos años, véanse los trabajos de Von Beyme (1988); Stöss (1988); Zimmermann y Saalfeld (1993); Betz e Immerfall (1998); Eatwell y Mudde (2004); Merkl y Weinberg (1997, 2003); Norris (2005); Mudde (2000, 2007); Schain, Zolberg y Hossay (2002); Casals (2005); Hainsworth (1992, 2000); Carter (2005); Ignazi (2003); Minkenberg (1998).

partidos *single issue*, es decir, centrados exclusivamente en el asunto de la inmigración, si bien posteriormente esta percepción ha sido algo matizada (Fennema y Pollmann, 1998; van der Brug y Fenemma, 2003)<sup>7</sup>. La justificación de esta denominación está relacionada, por una parte, con la desmedida importancia que los votantes de partidos extremistas han venido concediendo a este tema, como han puesto de manifiesto algunos estudios sobre las razones tras el comportamiento electoral de los votantes extremistas (Kitschelt, 1995; Norris, 2005; Mudde, 2007; van der Brug y Fennema, 2007). A ello habría que añadir la exagerada atención que los propios partidos extremistas han otorgado a este asunto, lo que a su vez, habría contribuido a aumentar la percepción negativa de este tema entre el electorado y a favorecer el voto a sus principales impulsores (Karapın, 1998; 2002; Ignazi, 2003).

Más allá del debate sobre el peso relativo que este asunto tiene en el total de la oferta programática de los nuevos partidos de extrema derecha, resulta innegable la rotundidad de su mensaje sobre la inmigración, a la que se refieren siempre en términos inequívocamente negativos. De entrada, el rechazo al fenómeno de la inmigración llega al punto de negarlo: “*Deutschland ist kein Einwanderungsland*”, Alemania no es un país de inmigración, dicen los *Republikaner* en este país, como tampoco lo es Austria para el FPÖ<sup>8</sup>, el partido que dirigió Jörg Haider hasta 2005.

Ciertamente, parece tratarse aquí de un nuevo **racismo cultural** (sobre el racismo diferencialista, ver Taguieff, 1988 y 1990; Wieviorka, 1991<sup>9</sup>), que ha sustituido las burdas referencias a la superioridad racial, propias de otra época, por la interesada defensa del respeto a la diferencia y a la no-integración de las culturas. Pero pese al esfuerzo por maquillar y dulcificar el mensaje contra los inmigrantes, el fenómeno migratorio se percibe desde la extrema derecha –y se presenta a la opinión pública– como un serio **problema**.

El primero de ellos está relacionado con las propias *cifras* de inmigrantes, que no han hecho más que crecer en los últimos tiempos<sup>10</sup>. La alusión continua al elevado número de inmigrantes ilegales y peticionarios de asilo pretende justificar el mito de la *Überfremdung*, de la “invasión” o “entrada masiva” de extranjeros en el propio país, en la terminología propia de los dirigentes de partidos extremistas (y de otros que no lo son, pero han exhibido cierta aquiescencia con el mensaje anti-inmigrante de la derecha radical<sup>11</sup>). La situación que origina esta “avalancha” foránea se describe así: “El elevado porcentaje de extranjeros ha llevado a que en algunas ciudades y barrios los alemanes estén en minoría, las aulas estén compuestas casi exclusivamente por extranjeros y existan sociedades paralelas, sobre todo de turcos<sup>12</sup>” (*Die Republikaner*, 2002). También el Frente Nacional francés com-

<sup>7</sup> La postura opuesta fue defendida desde el principio por autores como Mitra (1988), Kitschelt (1995) y Mudde (1999). Éste último ha mantenido que la oferta programática de los partidos de derecha radical va mucho más allá de la cuestión de la inmigración, y que el éxito de éstos está relacionado también con su énfasis en otros *issues* igualmente atractivos para una parte del electorado, como la denuncia de la corrupción, el antipartidismo y la crítica de la política convencional: “*Empirical analysis of the party literature, however, shows that although immigration has generally been a main issue for most ERPs, often it has not been the single most important issue*” (Mudde, 1999:191).

<sup>8</sup> “Austria no es un país de inmigración en razón de su topografía, su densidad de población, y sus limitados recursos”; “*Österreich ist auf Grund seiner Topographie, seiner Bevölkerungsdichte und seiner beschränkten Ressourcen kein Einwanderungsland*” (FPÖ, 2005- traducción propia).

<sup>9</sup> Sobre el “nuevo” antisemitismo, ver Peace (2009).

<sup>10</sup> La sobreestimación del número real de inmigrantes viviendo en Europa es muy habitual entre la población europea en general, y se ha relacionado con predisposiciones simbólicas como la preferencia por la unidad cultural. Así lo muestran por ejemplo Sides y Citrin (2007) con un análisis basado en la Encuesta Social Europea 2002-2003.

<sup>11</sup> Éste sería el caso de líderes tan conocidos como la conservadora Margaret Thatcher, quien en su campaña para las elecciones generales de mayo de 1979 realizó unas controvertidas declaraciones sobre el asunto de la inmigración, que en su opinión preocupaba a muchos británicos por el miedo a ser “inundados” (=swamped) por gentes de otras culturas (en Layton-Henry, 1978). Sobre el debate en torno a la raza y la ciudadanía en Inglaterra, y la “race card”, ver Layton-Henry (1978); Layton-Henry y Wilpert (2003); Husband (1982); Bleich (2003).

<sup>12</sup> “*Der hohe Ausländeranteil hat in vielen Städten und Stadtteilen dazu geführt, daß Deutsche in die Minderheit geraten, Schulklassen fast nur noch aus Ausländern bestehen und - vor allem bei Türken - Parallelgesellschaften entstehen*” (en *Die Republikaner. Parteiprogramm* 2002).

parte esta obsesión numérica por la *invasión inmigrante*: “– 6 millones: es el número de los nuevos residentes instalados en Francia desde hace 20 años (...) – 400.000 a 500.000: el número oficial de nuevos inmigrantes que entran cada año en el territorio nacional, de los que 300.000 en situación regular según la OCDE. – 40 millones: el número de inmigrantes extracomunitarios que viven en suelo europeo. – 700 millones de euros: el coste anual de la ayuda médica del estado reservada a extranjeros en situación ilegal” (FN, 2009)<sup>13</sup>.

Pero el hecho de que los inmigrantes sean “muchos” no es el único problema. Siguiendo la estela marcada por el líder de la extrema derecha francesa Jean-Marie Le Pen (Marcus, 1995), ya en los años 90 varios partidos extremistas han establecido una ecuación directa entre las cifras de extranjeros y las de *desempleados* en los países receptores. La extrema derecha viene así contribuyendo a propagar el miedo a la pérdida de derechos típicamente asociados con la ciudadanía de base “nacional”, como el del empleo, y apela claramente al temor de determinados sectores sociales más propensos a sentir esta amenaza, aquellos que los especialistas han identificado con los perdedores del proceso de globalización (ver Betz, 1994; Kitschelt, 1995)<sup>14</sup>.

Los extranjeros aparecen también directamente conectados con otros graves problemas que afectan a los ciudadanos “nacionales”, como el aumento de la *delincuencia* y la inseguridad, que a su vez justifican las medidas a favor del endurecimiento de las penas, y la lucha contra el crimen, cuestiones éstas ampliamente presentes en los programas electorales de los partidos extremistas de derecha. En resumen: “los

inmigrantes y los extranjeros, especialmente de países en desarrollo, son asimilados con todos los problemas sociales, reales o supuestos: declive económico, disolución cultural, crimen y desorden, descenso de los niveles educativos y sanitarios, etc.” (Hainsworth, 2000:11, traducción propia).

Por si todo esto fuera poco, la presencia de inmigrantes amenaza el frágil equilibrio social y aumenta la competición por los cada vez más escasos bienes colectivos<sup>15</sup>, justificándose así el aumento del racismo del bienestar o *Wohlstandchauvinismus* (Betz, 1994). En este sentido cabe decir que la apelación continua por parte de la extrema derecha al “derecho” de los ciudadanos nacionales a recibir de manera prioritaria la ayuda del estado en caso de necesidad, no sólo se constituye en el argumento central del ideario extremista en su intento por dividir la sociedad en “*us and them*”, sino que sirve también al propósito de salvar la profunda incoherencia ideológica y programática de los partidos de derecha radical. Dicha incoherencia se desprende del intento por aunar un discurso de tintes claramente neoliberales en lo económico<sup>16</sup> con la defensa de los intereses del electorado socialmente más desfavorecido y tradicionalmente objeto de la protección social del estado, el cual se perfila, paradójicamente, como el más propenso a votar a la extrema derecha (ver Evans, 1998). Solo restringiendo el acceso a los derechos sociales a los ciudadanos de origen *nacional* puede a la vez proclamarse el recorte del gasto público y la necesaria y progresiva reducción del tamaño del ineficiente aparato burocrático-estatal en que se ha convertido la administración moderna, según la

<sup>13</sup> En <http://www.frontnational.com/programmeimmigration.php> (traducción propia).

<sup>14</sup> Sobre el perfil sociológico del votante extremista ver por ejemplo Jackman y Volpert (1996); Givens (2005); Lubbers y Scheepers (2000, 2001); Ivarsflaten (2005, 2008); Norris (2005).

<sup>15</sup> En palabras de Turner (1997) “*how these resources following citizenship membership are allocated and administered largely determines the economic fate of individuals and families*”. Revisando la teoría de Marshall, Turner (2009:68) define la ciudadanía como una “posición de estatus que mitiga los efectos negativos de la posición de clase en la sociedad capitalista”, en línea también con esta interpretación de los derechos asociados a la ciudadanía clásica.

<sup>16</sup> Este discurso anti-estatalista y de recorte del gasto público es para muchos autores clave del éxito electoral de los nuevos partidos extremistas, y forma parte indisoluble de lo que Kitschelt (1995) ha denominado su *winning formula*. Otros autores cuestionan sin embargo la centralidad del mensaje neo-liberal en la ideología de la extrema derecha: ver por ejemplo Carter (2005); Ivarsflaten (2005, 2008); Lubbers y Scheepers (2000); Mudde (2000).



crítica de los extremistas<sup>17</sup>. De aquí a la afirmación del principio de *preferencia nacional* sólo hay un paso. Los contundentes mensajes “*Österreich zuerst*”, “*Les Français d’abord*”, “*Deutschland zuerst*” “*Eigen volk eerst!*” “*Nederland voor de Nederlanders!*” difundieron eficazmente la idea de primar a los (ciudadanos-) nacionales en todos los campos y, muy específicamente, en la concesión de prestaciones sociales<sup>18</sup>.

No es difícil deducir de lo ya expuesto qué concepción de la **ciudadanía** defienden los partidos de extrema derecha, claramente opuestos a la difusión de los ideales universalistas y postnacionales que hemos revisado en la sección anterior. La ciudadanía no puede ni **debe** desgajarse en ningún caso de su base nacional-estatal, en ninguna de sus tres dimensiones: estatus, derechos o identidad. En este sentido, el discurso de la derecha más radical supone claramente un reforzamiento del concepto de **nación** (= estado-nación)<sup>19</sup> que contrasta abiertamente con las ideas promovidas por los defensores de la multiculturalidad y el postnacionalismo. Así, en los mensajes y proclamas lanzadas por estos partidos, es frecuente el recurso al nacionalismo más excluyente y exacerbado, pero sobre todo “es el estilo de la afirmación nacionalista –normalmente agresivo, exclusivo, chovinista e históricamente selectivo– lo que ayuda a identificar la naturaleza de la extrema derecha» (Hainsworth, 1992: 10), reflejado por otra parte más claramente en los lemas y propaganda de

estos partidos que en sus programas y documentos oficiales<sup>20</sup>.

La “amenaza” que la inmigración supone para la población autóctona, para los ciudadanos nacionales, tiene que ver con el peligro de desdibujamiento de la especificidad **cultural** de cada pueblo, y es tanto mayor cuanto más distinta sea la cultura foránea, lo que alienta la xenofobia más primitiva y las soluciones más radicales que algunos extremistas proponen, como el cierre de fronteras. En este sentido, los inmigrantes de origen árabe y el Islam, como máximos exponentes de lo extraño y lo ajeno, se convierten en el objetivo más claro de los ataques de los extremistas, que los conciben como claramente no asimilables.

La política de inmigración de los gobiernos nacionales debe encaminarse a frenar el flujo constante de extranjeros en busca de mejores condiciones de vida. En este sentido, los partidos extremistas defienden con especial ahínco el incremento de las ayudas al desarrollo para favorecer la permanencia en sus lugares de origen de los ciudadanos de países más pobres. También en esta misma línea, deben implantarse políticas disuasorias para los inmigrantes potenciales (entre las que podría incluirse la no aplicación de principios de discriminación positiva en el país de acogida, que en la práctica han funcionado como principios de preferencia extranjera). Ya en suelo nacional, los gobiernos deben impulsar activamente una “política de retorno” en toda regla para aquellos ilegales que

<sup>17</sup> El componente de crítica al estado burocrático corrupto e ineficaz, característico de la ideología populista, también ha sido identificado desde los años 80 y 90 como un rasgo definitorio de los nuevos partidos de extrema derecha, que le habría reportado grandes beneficios por su resonancia en ciertos sectores de población descontentos y alienados del sistema político (Betz, 1994; Andersen, 1992). En los últimos tiempos, sin embargo, este componente parece haberse diluido, en parte porque algunos de estos partidos han alcanzado posiciones de poder desde las que resulta más difícil mantener la crítica feroz a las instituciones (piénsese, por ejemplo, en el caso austriaco y los problemas del FPÖ para articular su mensaje “protesta” desde su llegada al gobierno federal (véase Luther, 2003).

<sup>18</sup> En los años 90 muchos partidos extremistas difundieron su versión de la “preferencia nacional” a través de eslóganes de idéntica resonancia nacionalista. Además de los ya mencionados, el lema para las elecciones de 1997 del Partido Danés de Centro fue “*Stem Dansk*” (“vota danés”), y en la misma línea se expresaba el ya extinguido *Centrumdemocraten* holandés. Sobre el reforzamiento de la idea de nación y el extremismo ver también Acha (2004).

<sup>19</sup> El FPÖ austriaco ha recurrido a la utilización del término *Heimat*, más cercano al de “patria” que al de “nación”, pero definiéndolo en este mismo sentido “*in räumlicher, ethnischer und kultureller Hinsicht*” (FPÖ, 2005).

<sup>20</sup> La discrepancia entre los mensajes sobre la inmigración exteriorizados por los líderes de la extrema derecha en mítines y otros actos públicos, y los recogidos en documentos oficiales como los programas electorales – mucho más moderados – ha llevado a muchos investigadores a descartar el uso de estos últimos como base empírica para el análisis de la ideología extremista. Mudde (2000) ha defendido y mostrado su validez, sin embargo.

han conseguido entrar en el país sin permiso, o para los que han visto denegada su petición de asilo. El énfasis en el aumento de los controles de acceso a los países receptores de inmigración también tiene como objetivo la lucha contra la inmigración clandestina. Así mismo, deberá expulsarse a los “criminales extranjeros reincidentes” y eliminar el reagrupamiento familiar, que después de 1974 ha transformado la inmigración de trabajadores en una inmigración de *peuplement* (Front Nacional, 2009).

Por lo que respecta al derecho de asilo, los requisitos para su solicitud deben endurecerse para evitar que a través de esta figura se “camuflen” inmigrantes económicos. En los países germánicos<sup>21</sup> éste ha sido un tema especialmente controvertido, debido sobre todo al incremento en las peticiones de solicitantes de asilo que se produjo a primeros de los 90. El *Asylmissbrauch* o abuso del derecho de asilo se convirtió en un tema estrella en Alemania hasta la reforma legal aprobada por el Bundestag en 1993, pero todavía hoy los *Scheinasylantzen* o falsos peticionarios de asilo son objeto de los ataques de los extremistas<sup>22</sup>.

En cuanto a los inmigrantes *asimilables*, deberán acreditar que lo son: en los documentos de estos partidos se defiende su integración en la sociedad receptora a través de diversas medidas relacionadas con el aprendizaje de la lengua, las costumbres, la moral, la historia, y en general la **cultura** del país de acogida. Y es que la cultura se ha convertido para los extremistas de derechas en la base de la identidad nacional que hay que reafirmar, “*l’imperatif d’identité*”, en la referencia indiscutible de lo nacional, lo propio y auténtico, de ahí su continua reafirmación frente a la amenaza de los extranjeros, que se

percibe justamente en términos multiculturales: *Deutsche Identität statt Multikultur*. La cultura así entendida es sinónimo de la propia nación, concebida en términos étnico-culturales, no obstante la alusión a valores cívicos como, al menos en el caso francés, el principio de laicidad<sup>23</sup>. El rechazo de concepciones alternativas, postmodernas, de la nación no puede ser más explícito. Como la ulterior asimilación entre nación (y nacionalidad) y ciudadanía. Si la primera está amenazada, la segunda debe concederse de manera mucho más restrictiva a como se está haciendo actualmente. Ignorando las últimas y restrictivas modificaciones en la legislación sobre esta materia (ver epígrafe anterior), los partidos de extrema derecha defienden una más clara y dura reforma del derecho de la nacionalidad, tendente a revalorizar su adquisición, previa demostración del grado de asimilación y de certificados de buena conducta (FN, 2009; Republikaner, 2002; FPÖ, 2005) y a prohibir la doble nacionalidad. Los avances hacia la consolidación del derecho de suelo se rechazan y se aboga directamente por la no concesión automática de la nacionalidad.

Cuesta imaginar mayores diferencias respecto a los planteamientos de autores como Joppke (2003) o Soysal (1994) sobre la apertura y universalización del concepto de ciudadanía, o su “desetnicización”, que hemos visto en el epígrafe anterior. Frente a (podría decirse que hasta en contra de) planteamientos que destacan la creciente tendencia a la disociación de las categorías de *ciudadanía* y *nacionalidad*, los partidos de extrema derecha rescatan –y pretenden revalidar– los elementos más excluyentes del discurso decimonónico sobre la nación y la identidad, pero basándolos ahora en el concepto de cultu-

<sup>21</sup> En Alemania existe además una problemática específica con los *Aussiedler*, alemanes de origen étnico que regresaban a su país procedentes de territorios que habían pertenecido a Alemania hasta el final de la II Guerra Mundial. La extrema derecha, pese a haber acogido inicialmente con los brazos abiertos a estos alemanes “de pleno derecho”, ha ido modulando su discurso hacia ellos e introducido requisitos probatorios de sus raíces (= *Stammung*) alemanas y de sus conocimientos de la lengua germana para la concesión de la nacionalidad. Sobre los diferentes discursos (público y administrativo) en torno a la ciudadanía, el asilo y la naturalización en Alemania, ver Halfmann (1997).

<sup>22</sup> La página web del FPÖ austriaco criminaliza a este colectivo sin tapujos: “Combatir eficazmente el abuso del (derecho de) asilo: las cárceles están llenas de delinquentes extranjeros. Los falsos asilados dominan la escena de la droga. El FPÖ quiere que se expulse inmediatamente a los asilados culpables” (en [www.fpoe.at](http://www.fpoe.at), traducción propia).

<sup>23</sup> En el caso del FPÖ, sin embargo, se ha pasado de la afirmación liberal del principio de no-confesionalidad a la defensa del cristianismo como uno de los criterios definidores de la identidad europea (*Christentum – Fundament Europas*), que así se contraponen claramente al Islam. Sobre el debate de la laicidad en Francia, ver Innerarity (2005).

ra, que como hemos visto puede utilizarse en sentido igualmente diferenciador, discriminatorio y antidemocrático.

¿Cuál de estos dos discursos antagónicos tiene más fuerza hoy en Europa? ¿Cuál de ellos prevalece en el ámbito de la educación, precisamente el más susceptible de transmitir una u otra concepción de la ciudadanía a las generaciones jóvenes? Como es bien sabido, los emergentes estados-nación se dotaron históricamente de una serie de herramientas para formar a sus ciudadanos y garantizar la cohesión social, entre las que destaca el sistema educativo. Sin embargo, la globalización ha convertido hoy en obsoletos algunos de esos instrumentos. El proceso de construcción europea ofrece a los estados nuevas posibilidades para avanzar en esta formación continua, *lifelong learning*, de ciudadanos. ¿Cuál es, pues, el modelo de ciudadanía que se pretende inculcar a los ciudadanos europeos? ¿Cuál el papel de la política educativa en esta transmisión de valores y conocimientos? El siguiente apartado pretende responder a algunas de estas cuestiones, antes de ofrecer un balance sobre el resultado del enfrentamiento entre los dos modelos.

### 3. LA PROYECCIÓN DE LOS CAMBIOS DE LA CIUDADANÍA EN LA EDUCACIÓN: EL LABORATORIO EUROPEO

En la medida en que Europa constituye una comunidad “más allá del estado nacional”, preocupada por formar ciudadanos y crear un sentido de pertenencia compartida, resulta un campo de observación adecuado para ver la manera en que se conceptualiza la ciudadanía en sociedades étnicamente diversas. Por este motivo, analizaremos a continuación qué tipo de ciudadanía se desprende de las directrices sobre educación emanadas de la Comisión Europea y del Consejo de Europa y la manera en que esas directrices tratan de construir un sentido de comunidad. No pretendemos entrar en el debate que ha generado la propuesta concreta de una asignatura de educación para la ciudadanía, sino, únicamente, analizar cómo los cambios producidos en los discursos y en las prácticas de ciudadanía como consecuencia del aumento de

la diversidad cultural se plasman en las orientaciones al respecto dictadas por las instituciones europeas.

La preocupación por la identidad y la cohesión de Europa cobra especial fuerza desde la expansión de la UE que se produce a partir de los años noventa. De ahí la pertinencia de centrar nuestro estudio en este periodo temporal. En ese momento tienen lugar dos procesos importantes para el tema que aquí nos ocupa. En primer lugar, la firma del tratado Maastricht en 1992, que establece formalmente la institución de la ciudadanía europea. Al mismo tiempo, la caída del muro de Berlín y la democratización del Este de Europa plantea la cuestión de quién puede ser europeo y, sobre todo, pone de manifiesto que Europa no se limita a Europa occidental. A partir de aquí se empieza a abrir camino en los estudios sobre el tema la idea de que la base de la cohesión europea se encuentra en valores políticos, más que en identidades culturales compartidas.

La educación para la ciudadanía ha constituido una preocupación de las instituciones europeas desde su origen tras la Segunda Guerra Mundial, como un instrumento para fomentar la reconciliación entre los estados. Analizar con detalle cuál ha sido la evolución de las directrices europeas sobre este tema trasciende los límites de este artículo, que se va a centrar en los contenidos de las recomendaciones elaboradas a partir de la década de los noventa. Sin embargo, resulta interesante exponer unas ideas básicas al respecto que ponen de relieve los rasgos distintivos del discurso actual sobre el tema. En primer lugar, en esas primeras declaraciones aparecen abundantes referencias a una “herencia cultural común”, a las “raíces culturales comunes”, (CoE CDCC, 1963; CoE, 1966) de tal manera que los ciudadanos europeos están unidos no solo por valores democráticos, sino también por una tradición cultural compartida, que es la de los países de Europa Occidental (Delanty, 2000; Keating, 2009). En consecuencia, aunque ya se apunta a una educación cívica que trascienda los estados nacionales, lo que se observa en esta época es una adopción a nivel europeo de los mecanismos utilizados tradicionalmente por los estados para crear esa conciencia de identidad compartida, como puede ser la hipostatización de una herencia, una historia y una cultura

común o una cierta visión etnocentrista de la propia cultura. Las directrices sobre educación de ciudadanos parecen buscar la creación de una “nación europea” (Keating, 2009: 141).

En el momento en que, a partir de los años setenta, comienza la expansión de la Unión Europea empieza también a cobrar fuerza la preocupación por la identidad o, más bien, la *identificación* de los ciudadanos con Europa, como base de su legitimidad. En este contexto los Jefes de Estado y de Gobierno elaboran en 1973 la *Declaración sobre la identidad europea* (EC, 1973), en la que acuerdan introducir el concepto de “identidad europea”, basada en una herencia común y unos valores políticos compartidos, con objeto de reforzar su cohesión interna y asegurar su viabilidad. La educación es considerada como un instrumento fundamental para lograr esos objetivos. Como señala Keating “el rasgo más significativo de la política educativa en esta época es el énfasis puesto en inculcar una identidad europea, en la dimensión afectiva de la ciudadanía y la escasez de referencias a los derechos de ciudadanía o a la participación política” (Keating, 2009: 143). La educación es vista, así, como un medio para establecer vínculos afectivos con las instituciones europeas y crear el mito de una comunidad unida por lazos culturales, históricos y económicos.

A partir de la década de los noventa, con el establecimiento de la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht y la expansión de la Unión Europea hacia el este, se puede observar un importante cambio en las directrices sobre educación. Este cambio refleja la evolución de las políticas de ciudadanía a la que antes nos hemos referido, en la línea de una mayor universalización, un desacoplamiento entre identidad y derechos, en definitiva, un aumento de la dimensión postnacional.

En primer lugar, la propia Comisión Europea se hace cargo de las transformaciones experimentadas por la institución de la ciudadanía en las últimas décadas y señala que el concepto de ciudadanía se está convirtiendo en algo más fluido y dinámico, conforme a la propia naturaleza de las sociedades europeas. En este contexto, “la práctica de la ciudadanía adopta la forma de un instrumento para la inclusión social por medio del cual las personas llevan a cabo la experiencia de convertirse en arquitectos y acto-

res de sus propias vidas. Las oportunidades para aprender y practicar la autonomía, la responsabilidad, la cooperación y la creatividad capacitan para el desarrollo de un sentido de los propios valores personales y, al mismo tiempo, de la habilidad para afrontar y tolerar las diferencias” (DGXII, 1998: 4). La ciudadanía *activa*, una ciudadanía que lleve a la participación en sus distintos niveles, es vista como un mecanismo esencial para la cohesión de una Europa formada por identidades múltiples y, en este sentido, la antigua idea más “comunitaria” cede paso a un concepto más individualista e instrumental de ciudadanía, menos simbólico. De una forma de concebir la ciudadanía en términos de identidad, sentimiento de pertenencia, cohesión, hemos pasado a una concepción individualista e instrumental, que pone el acento en los derechos y deberes del individuo. Y en la manera de plantear la educación se observa una evolución paralela, desde un enfoque en el que la prioridad la constituían las “competencias culturales”, el conocimiento de las tradiciones y las instituciones políticas, a otro que enfatiza las “competencias cívicas”, es decir, las actitudes individuales en relación con los derechos y deberes (Audigier, 2000).

Este cambio se refleja de manera especial en las declaraciones acerca del contenido de la ciudadanía. El Tratado de Maastricht prevé impulsar una ciudadanía activa en la vida de la Unión Europea y considera que la educación es un medio fundamental para promover la ciudadanía dentro de una Europa marcada por la diversidad cultural, política, económica y social. En este contexto, el informe *Accomplishing Europe through Education and Training*, elaborado en 1997 por el Grupo de Estudio de la Comisión Europea *Education and Training*, destaca el aprendizaje para la ciudadanía como uno de los principales retos de la Unión en los próximos años. La integración de Europa y el carácter multiétnico de nuestras sociedades exige una revitalización de la cultura democrática y una reconsideración de lo que significa ser ciudadano de Europa en el siglo XXI. El informe señala una serie de valores fundamentales que forman parte intrínseca de la herencia europea: entre otros, los derechos humanos, las libertades fundamentales, la legitimidad democrática, el respeto a los demás, el rechazo de la violencia

como medio para solucionar conflictos, la solidaridad, la igualdad de oportunidades (European Commission Study Group on Education and Training, 1997: 57). En este sentido, se trata de un concepto *débil* de ciudadanía, en la medida en que no recoge referencias a identidades culturales compartidas, sino que solo implica la identificación con los valores democráticos como base para la solidaridad entre las distintas comunidades.

El estudio señala que se trata de valores “orientados hacia el futuro, no valores específicos de nuestra civilización que haya que defender”. No son valores exclusivos de los europeos, sino que se basan en los principios universales de justicia, igualdad y solidaridad. El Grupo reconoce que esos valores constituyen la base para la construcción de una ciudadanía europea por medio de la educación.

Podemos observar aquí, la misma disociación entre identidad y derechos que, como hemos visto, se está produciendo a nivel de los estados nacionales. Es decir, la idea de que lo que une a los ciudadanos europeos no es tanto una identidad compartida, como un conjunto de valores políticos.

En esa misma línea apuntan las declaraciones sobre este tema del **Consejo de Europa**, una de cuyas finalidades, según rezan sus estatutos, consiste en potenciar la identidad europea entre los ciudadanos. Su fin es lograr una mayor unidad entre los estados por medio de la promoción de una cultura compartida, tal y como declara la Recomendación adoptada en la reunión del Comité de Ministros que tiene lugar en Estrasburgo en diciembre de 1997 (CoE, 1997) y, más concretamente, mediante el desarrollo de una “educación para la ciudadanía democrática basada en los derechos y responsabilidades y en la participación de la juventud en la sociedad civil” (CoE, 2002).

Es constante en las distintas recomendaciones de esta época la insistencia en que la educación constituye un instrumento primordial para prevenir el desarrollo de actitudes racistas, xenófobas o intolerantes semejantes a las que, como hemos visto, emanan del discurso de la extrema derecha y que están en auge en esa época (CoE, 1993). “Preocupado por el alto índice de apatía cívica y política y la falta de confianza en las instituciones democráticas y

por el aumento de los casos de corrupción, racismo, xenofobia, nacionalismo agresivo, intolerancia respecto a las minorías, discriminación y exclusión social, todo lo cual constituye una grave amenaza para la seguridad, la estabilidad y el desarrollo de las sociedades democráticas”, considera que la educación es fundamental para promover una sociedad libre, tolerante y justa y contribuye a “la defensa de los valores y principios de la libertad, el pluralismo, los derechos humanos y el estado de derecho, lo que constituye las bases de la democracia” (CoE, 2002). “La educación para la ciudadanía democrática es un factor esencial para la cohesión social, el entendimiento mutuo, el diálogo intercultural e interreligioso, la solidaridad, que contribuye a promover el principio de igualdad entre hombres y mujeres, y a establecer relaciones armónicas y pacíficas entre y en el interior de los pueblos, así como al desarrollo de una sociedad y una cultura democráticas” (CoE, 2002).

Como objetivos y contenidos concretos de la educación para la ciudadanía democrática, las declaraciones del Consejo de Europa, al igual que las de la Comisión Europea insisten también en los derechos y deberes, en los principios democráticos más que en valores culturales, como la base para la cohesión social y para la estabilidad democrática. (CoE, 1999). Destacan la prioridad de los conocimientos, actitudes y habilidades relacionados con “los valores fundamentales con los que el Consejo de Europa está particularmente comprometido, los derechos humanos y el estado de derecho” (CoE, 2002), así como la importancia de dedicar especial atención a la adquisición de las actitudes necesarias para la vida en sociedades multiculturales, como el respeto a las diferencias. Esto implica la adquisición de una serie de competencias, como desarrollar la capacidad para resolver los conflictos de una manera no violenta, para defender los propios puntos de vista por medio de la argumentación, para reconocer y aceptar las diferencias, para asumir responsabilidades compartidas, para establecer relaciones constructivas, no agresivas, entre otras. Asimismo, recomienda estudiar la historia de Europa como algo que va a capacitar a los estudiantes “para apreciar la diversidad cultural” (CoE, 1996; CoE, 1997).

En este mismo marco, el CoE convoca en 2003 una conferencia europea de Ministros de Educación, que lleva por título *Intercultural education: managing diversity, strengthening democracy*, sobre la educación intercultural en el nuevo contexto europeo, que afirma expresamente que “la democracia... es el valor de referencia de las generaciones actuales y futuras” (CoE, 2003)<sup>24</sup>. Efectivamente, a diferencia de aquellas primeras declaraciones sobre ciudadanía y educación en las que las referencias a la herencia cultural y a la tradición compartida eran habituales, cada vez se asienta más la idea de que las bases de la cohesión social a nivel europeo se encuentran, no tanto en los valores culturales comunes, como en valores políticos y, más concretamente, en valores democráticos. En este sentido, es una ciudadanía entendida no tanto por referencia a un pasado común (una nacionalidad), sino que se basa en un proyecto de futuro en torno a unos valores políticos compartidos (Innerarity, 2000), para cuyo fortalecimiento la educación constituye un instrumento fundamental.

Una vez analizado el contenido de estas declaraciones queda constatada la referencia continua a los valores político-democráticos como la base de la cohesión social, en consonancia con la “universalización”, la “desnacionalización” que, tal como hemos visto, han experimentado las políticas de ciudadanía en los países europeos en las últimas décadas.

Sin embargo, se observa aquí también el enorme abismo que separa el contenido de estas declaraciones del discurso promovido por la extrema derecha sobre la ciudadanía, revisado en el epígrafe anterior. Ante esta frontal oposición de principios, cabe preguntarse en qué medida en esos veinte años en los que las instituciones europeas han venido insistiendo con especial fuerza en el papel que aquí juega la educación, se ha contribuido a la formación efectiva de una ciudadanía activa, de una ciudadanía que realmente comparta esa conciencia de

pertenencia común. En otras palabras, se trataría de analizar los indicios que apuntan a favor de la extensión de un discurso de ciudadanía, el promovido por las instituciones europeas y basado en el compromiso con valores democráticos abstractos, frente al modelo de lo que, a la vista de los excelentes resultados obtenidos por los nuevos partidos de extrema derecha, parece también un modelo al alza<sup>25</sup>. De hecho, si tenemos en cuenta, no sólo el apoyo expreso y explícito –el voto– a los partidos de extrema derecha, sino también el apoyo implícito que reciben de sectores aún más amplios del electorado que comparten en lo fundamental las ideas de estos partidos –aunque no les votan–, el éxito del mensaje anti-inmigrante y de la concepción subyacente de ciudadanía resulta aún mayor.

Sin embargo, ésta no es sólo una batalla entre modelos conceptuales e ideas sobre la ciudadanía claramente diferenciados. Queremos también reflexionar brevemente sobre el alcance de esta oposición en las opiniones expresadas por los propios ciudadanos. Por eso, en el siguiente epígrafe trataremos de ofrecer una respuesta, necesariamente tentativa, a la pregunta sobre si alguno de los dos discursos sobre la ciudadanía se está haciendo más visible. Para ello utilizaremos la evidencia empírica que arrojan los datos sobre participación y sobre identificación con las instituciones europeas que proporciona el Eurobarómetro.

#### **4. BALANCE SOBRE LOS DISTINTOS DISCURSOS DE CIUDADANÍA: ¿PUEDE EUROPA CREAR CIUDADANOS A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN?**

El primer gran obstáculo al que se enfrenta la difusión de un modelo europeo de ciudadanía postnacional a través de las instituciones y las políticas educativas es el de su limitado margen

<sup>24</sup> En el año 2006 el Parlamento Europeo y el Consejo establecen el programa de acción comunitaria «Europa con los ciudadanos» a fin de promover la ciudadanía activa para el período entre 2007 y 2013, que continúa el anterior programa 2004-2006.

<sup>25</sup> Sobre la vuelta a la asimilación, ver por ejemplo Brubaker (2001). Evidencia sobre la continuada relevancia del modelo nacional de ciudadanía –frente al multicultural y el post-nacional– puede encontrarse también en Koopmans y Statham (1999). Schuster y Solomos (2001) también destacan cómo la búsqueda de la identidad racial, étnica y nacional se ha convertido en un rasgo significativo del debate político en las sociedades posmodernas.

de actuación dentro de los estados-miembro. Como señala Keating (2009), los constreñimientos institucionales (la escasez de competencias de la Unión en materia de política educativa) y la consiguiente oposición de los estados-miembro a los esfuerzos de la Comisión por desarrollar la dimensión europea del currículo educativo, han jugado históricamente en contra de la difusión de dicho modelo. El artículo 149 del tratado constitutivo de la Comunidad Europea señalaba que “*La Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística*”<sup>26</sup>.

Partiendo de esta limitada capacidad de acción de las instituciones europeas, relacionada también con su misma base nacional<sup>27</sup>, pasamos ahora a preguntarnos por el grado de resonancia que las diversas acciones de la Unión despiertan entre su ciudadanía. Esto nos lleva a analizar el sentimiento de identificación con Europa entre los habitantes de los países-miembro. Si dicho sentimiento no existe, o es muy pequeño, puede pensarse que el éxito en la difusión del mensaje emanado de las instituciones europeas, sea cual sea, será con toda probabilidad bastante limitado. Pues bien, ¿qué evidencia tenemos al respecto? Por una parte, los datos sobre participación en las elecciones al Parlamento europeo, y por otra, la información recogida sistemáticamente por los Eurobarómetros. Ambas fuentes de información permiten, ade-

más, echar la vista atrás y reflexionar sobre la evolución temporal de estas dimensiones de análisis. Sin embargo, teniendo en cuenta que, como hemos visto anteriormente, tan sólo recientemente ha comenzado la Unión Europea a difundir este concepto de ciudadanía activa y postnacional, por lo que respecta a los Eurobarómetros nos ceñiremos más bien a los datos de los últimos años.

1) En cuanto a los índices de **participación en las elecciones**<sup>28</sup>, las cifras no arrojan dudas: entre 1979, año de la celebración de las primeras elecciones al Parlamento europeo entre los –entonces– 9 estados-miembro, y los últimos comicios celebrados este mismo año (entre los ahora 27 estados-miembro), la participación ha pasado de un 61.99% al 43%. El declive, conviene decirlo, ha sido mucho más acusado a partir de 1999. La incorporación de Grecia en las elecciones de 1984 y de España y Portugal en las de 1989 apenas tuvo reflejo en el descenso de participación, que pasó a ser del 58.98% y del 58.41%, respectivamente. La Europa de los mismos 12 miembros sí votó ya en menor proporción en 1994 (56.67%), pero el descenso fue mucho más acusado 5 años más tarde (hasta el 49.51%). La tendencia se ha consagrado y agudizado en las 2 últimas elecciones: 45.47% en 2004 (EU25), y 43% en 2009 (EU27). ¿Es esto achacable a la incorporación de los nuevos socios, algunos de los cuales han tenido una historia reciente menos dilatada de participación política democrática?

Una mirada a los datos de participación de todos los países miembros desde las primeras elecciones europeas<sup>29</sup> nos hace pensar que la respuesta es más bien negativa. Si bien, efecti-

<sup>26</sup> Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en [http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12002E/htm/C\\_2002325ES.003301.html](http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325ES.003301.html).

<sup>27</sup> En esta línea de limitación “de partida” de la posible extensión de la ciudadanía europea y los valores postnacionales asociados a ella se señala también el mismo hecho de que los derechos de ciudadanía europea no se distinguen suficientemente de los de los estados-nación: “dicho simplemente, donde los derechos de los ciudadanos emanan de la UE tenderán a ser experimentados como si fueran nacionales” Rumford (2003–traducción propia). Delanty (1997) también señala cómo la futura Constitución Europea sólo puede estar basada en las constituciones de los Estados-miembro, y cómo, en ese sentido, la ciudadanía europea es del tipo *supplementary*.

<sup>28</sup> La ciencia política ha estudiado con especial interés el fenómeno de la participación electoral señalando su carácter legitimador del poder político –ver para el caso español Anduiza y Bosch (2004)–. Sobre la relación más concreta entre participación y ciudadanía europea, ver Lister y Pia (2008), quienes constatan un descenso en la participación electoral al Parlamento Europeo, pero también un cierto aumento de la participación informal en nuevos movimientos sociales.

<sup>29</sup> Disponibles en [http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/en/turnout\\_en.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/en/turnout_en.html).

vamente, los índices de participación en estas elecciones en países como Polonia, la República checa, Rumania, Eslovenia y –sobre todo– Eslovaquia, son muy bajos (no alcanzan el 30, ni, en el último caso, el 20%), en la mayoría de socios “fundadores” el descenso también ha sido notable en estas décadas. El nivel de participación ha descendido continuamente (o bien ha oscilado, pero con tendencia decreciente) en prácticamente todos los miembros de la Europa de los 15 con la excepción del caso belga y luxemburgués (donde el voto es obligatorio, y la participación alcanza el 90%), Dinamarca y, paradójicamente, Reino Unido, que incluso ha visto aumentado ligeramente sus tradicionalmente bajos niveles de participación en estos 30 años (los cuales se sitúan, pese a todo, en torno al 35%)<sup>30</sup>.

Ciertamente, podría pensarse que las oscilaciones en el comportamiento electoral de ámbito europeo se producen también por el impacto de factores relacionados con la política nacional-estatal<sup>31</sup> y no necesariamente con el sentir de su ciudadanía hacia Europa. Los picos de abstención en algunos países y fechas y los hallazgos sobre la progresiva nacionalización de las campañas europeas así lo sugieren. Por ello, vamos a volver la vista a los datos –menos mediatizados– y más directamente relacionados con esta cuestión de la identificación con Europa.

2) Los Eurobarómetros (EB)<sup>32</sup> llevan décadas midiéndolo, a través de distintas baterías de preguntas, el **grado de identificación con** la idea y la realidad de **Europa**, el nivel de conocimiento

de –y confianza en– las instituciones europeas, el significado de “Europa” para los habitantes de los distintos países miembros –y aquéllos que aspiran a serlo–, etc. Dado que las especiales coyunturas político-económicas en las que se realiza el trabajo de campo influyen claramente en las cuestiones que aquí nos interesan<sup>33</sup>, resumiremos aquí brevemente algunos de los hallazgos más significativos, asumiendo de antemano que las cifras pueden variar ligeramente de una oleada a otra y en apenas seis meses.

Una de las primeras conclusiones que podemos extraer de esta breve revisión es que el nivel de *satisfacción* con la pertenencia a la UE parece haber alcanzado su máximo en otoño de 2007 (desde 1995), con un 58% de los encuestados considerándolo “una buena cosa”. Una cifra muy similar resume también el porcentaje de quienes creen que, en general, la pertenencia de su país a la UE ha sido beneficiosa. Los valores mínimos de estos indicadores para el período indicado son el 46 y el 41%, respectivamente. En líneas generales, entre un 25 y un 30% mantiene una posición intermedia (“*neither a good nor a bad thing*”) y entre el 11 y el 17% afirman que es una “mala cosa”. Porcentajes similares son los de quienes expresan “confianza” en las instituciones europeas (56, 52, 53 y 47% para el Parlamento, la Comisión, el Banco Central Europeo y el Consejo, respectivamente) (EB 67<sup>34</sup>).

En cuanto al “*sentimiento de ser europeo*”, la cultura y la economía<sup>35</sup> son los dos aspectos que más contribuyen a crear el sentimiento de comunidad entre los ciudadanos europeos,

<sup>30</sup> En Alemania, por ejemplo, se ha pasado de un 65.73% en 1979 a un 43.3% en estos 20 años, dato que ha disparado todas las alarmas. En Italia, donde en 1979 se cosechó un 85.65%, y en Holanda, que inició la serie con un 58.12% de participación, el descenso total de participación hasta las elecciones de 2009 también ha sido de 20 puntos. Lo mismo parece haber pasado en Francia (60.71% en 1979 y 40.62% en 2009), y en socios incorporados más tardíamente como España y Portugal (68.52 y 72.42 en 1987 y 44.9 y 36.78% en 2009, respectivamente) (UE, 2009).

<sup>31</sup> La categorización de las elecciones europeas como del tipo *second order* refuerza esta idea. Los ciudadanos parecen votar para Europa en función, sobre todo, de cuestiones internas a los propios estados, castigando mayoritariamente al partido en el gobierno y/o concediendo su voto a candidaturas de ámbito regional (al respecto, ver Schmitt, 2006).

<sup>32</sup> Sobre la historia, la metodología y la realización técnica de esta macro-encuesta a nivel europeo, ver la propia página de la Unión Europea: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion](http://ec.europa.eu/public_opinion).

<sup>33</sup> Así por ejemplo, en el EB 69, publicado en noviembre de 2008, se deja traslucir claramente el negativo estado general de opinión entre los europeos como efecto de la crisis, y el consiguiente declive en el apoyo a las instituciones estatales y europeas

<sup>34</sup> El trabajo de campo para el EB 67 se realizó en un clima de optimismo generalizado que influyó positivamente en todos estos indicadores. Bulgaria y Rumania acababan de incorporarse a la Unión, y parecía haberse alejado el ambiente general de pesimismo que prosiguió al rechazo de Francia y Holanda al referéndum sobre la Constitución europea, y que tuvo una clara repercusión en el EB64.

<sup>35</sup> Aunque aquí no podemos entrar en un análisis detallado, las diferencias de opinión entre la UE-15 y los nuevos estados miembro (UE-27) son significativas, valorando más estos últimos la dimensión económica, y la cultural los primeros.



seguidas de la historia, el deporte, los valores... (EB 67). Entre los resultados más positivos de la unificación, 6 de cada 10 encuestados mencionan el libre movimiento de personas, bienes y servicios y la paz, mientras que el euro es citado por un 27%. En esta misma línea, prácticamente la totalidad de los encuestados reconocen la bandera europea, pero sólo el 54% se identifican con ella. Porcentajes muy similares se reconocen “apegados” (*attached*) a la Unión Europea, aunque de nuevo aquí las diferencias entre países son muy considerables: aproximadamente dos tercios de polacos y belgas se sienten apegados, frente a sólo un tercio de holandeses, británicos y finlandeses.

Por último, preguntados por el significado personal de la UE (“*What does the European Union mean to you personally?*”), el 52% menciona la “libertad para viajar, estudiar y trabajar en la UE”, el 39% el euro, el 33% la paz y el 27% la diversidad cultural. Los significados negativos (“más crimen”, “desempleo” o “pérdida de nuestra identidad cultural”) son citados en mucha menor proporción<sup>36</sup>.

La evidencia proporcionada por los datos de los Eurobarómetros, lejos de ofrecer respuesta a la pregunta que abría este epígrafe, plantea nuevas incógnitas: ¿cómo debe valorarse que algo más de la mitad de los europeos se identifique positivamente con la UE, conozca –aunque sea someramente– su funcionamiento, confíe en sus instituciones y haya desarrollado un cierto apego a ella?; ¿es esto garantía de que las posibles acciones emprendidas por la Unión tendrán, al menos, cierto eco en esa ciudadanía a la que precisamente tratan de inculcar valores cívicos y políticos universalistas?; ¿es real, con estos datos, la pretensión de extender una idea de ciudadanía europea de base postnacional, cuando los sentimientos de pertenencia y de identificación con Europa parecen haberse desarrollado de manera desigual entre y en el interior de cada

uno de los países, y alcanzan, en el mejor de los casos, a una exigua mayoría de ciudadanos? Las dudas manifestadas al respecto por Keating (2009) son totalmente pertinentes: “la confianza en las competencias compartidas para proporcionar una plataforma para la ciudadanía compartida (...) ignora las desigualdades educacionales que aún persisten, y plantea la cuestión de si la ciudadanía europea es algo accesible para todos, o está limitado a una élite educada”<sup>37</sup>.

Para completar esta visión –ciertamente más negativa que positiva– sobre la viabilidad de la implantación de un modelo distinto, postnacional, de ciudadanía a través de la educación, podría añadirse que el 64% de los ciudadanos europeos considera que el sistema educativo debe ser un área en el que las decisiones las tome el gobierno nacional, mientras que sólo el 33% piensa que también la UE debe decidir en esta área (EB 67: 139 y ss.). Más aún, entre las prioridades de la Unión para el futuro sólo el 14% menciona la política educativa europea, mientras que el 33 y el 29% sí consideran la lucha contra el crimen y la inmigración (dos de los *issues* preferidos por la extrema derecha) aspectos a enfatizar por las instituciones europeas de cara a su fortalecimiento futuro<sup>38</sup> (EB 67: 179 y ss.).

Sin embargo, y aunque pueda resultar algo paradójico, en este mismo Eurobarómetro se muestra un gran apoyo de los europeos a *medidas educativas comunes*: el 86% de los encuestados declara estar a favor de que se enseñe a los niños en el colegio cómo funcionan las instituciones de la UE, y un 68% apoya que los estudiantes tengan un libro común de historia, el mismo porcentaje a favor de introducir un currículo europeo común para todos los profesores (EB 67: 193 y ss.). Esto plantea la cuestión de si los europeos, más allá de las opiniones sobre la manera en que funciona y debe funcionar la UE, no estarán *de facto* adoptando algunos de los

<sup>36</sup> De nuevo, las respuestas difieren entre países, género y ocupación del encuestado. Para detalles, consultar en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb67/eb67\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_en.pdf).

<sup>37</sup> En esta misma línea de cuestionamiento de la pretensión de extender esta idea de Europa y su ciudadanía estaría la duda manifestada por Tambakaki (2009), sobre el riesgo de que la política democrática (entendida como ciudadanía activa y deliberativa) acabe reduciéndose a un solo principio, el de los derechos humanos.

<sup>38</sup> La pregunta reza literalmente: QA41 “*European integration has been focusing on various issues in the last years. In your opinion, which aspects should be emphasized by the European institutions in the coming years, to strengthen the European Union in the future?*” (EB 67, pág.181)

valores que las instituciones europeas llevan tiempo tratando de difundir. Una rápida mirada a los resultados de las preguntas sobre valores europeos, en otro apartado de esta misma encuesta, hace sospechar que podría ser así<sup>39</sup>.

En primer lugar, ha aumentado el porcentaje de quienes consideran que los estados-miembro están cerca unos de otros en términos de valores (el 54% lo cree así, frente al 34% que piensa que esta relación es distante). La mayoría de encuestados cree, además, que los valores europeos *existen* como tales, aunque se solapen en gran medida con los occidentales.

Más revelador aún para nuestro argumento es la pregunta acerca de los tres valores personales más importantes: el 45% menciona la paz, el 42% los **derechos humanos** y el 41%, respeto por la vida humana. La democracia, la igualdad y el *rule of law* quedan lejos, con porcentajes cercanos al 20% de encuestados. En esta misma línea, los derechos humanos se consideran el primer valor representativo de la Unión Europea (el 37%), seguido por la paz y la democracia<sup>40</sup>.

El dato más interesante, en nuestra opinión, tiene que ver con las diferencias en las respuestas a estas preguntas: el *nivel educativo* alcanzado por el encuestado resulta clave para entender su peculiar *Weltanschauung*. Así, cuanto mayor este nivel, más cerca se considera que están los países de la Unión unos de otros (en términos de valores), y más se tiende a mencionar los derechos humanos como un valor personal. El modelo de ciudadanía-membresía postnacional que, según Soysal (1994), tiene como base la *universal personhood* (los derechos humanos) parece perfilarse aquí con cierta nitidez entre una generación de ciudadanos y ciudadanas europeas que gracias precisamente a la educación han hecho suyo el discurso más abierto sobre la pertenencia a Europa.

## 5. CONCLUSIÓN

La vuelta a una etnicización de las políticas de ciudadanía en las democracias occidentales parece difícil, en la medida en que está limitada por las normas de igualdad y no discriminación y por el discurso de los derechos humanos, que solo permiten una respuesta a la cuestión de la identidad en términos universalistas. Además, la capacidad del estado para producir unidad e integración por medio de una ciudadanía simbólica-identitaria es bastante limitada. Choca con el credo multicultural, que, a pesar de los retrocesos que ha podido experimentar en los últimos años<sup>41</sup>, está fuertemente asentado en las sociedades occidentales. Así, la tendencia observable en la evolución de las políticas de ciudadanía apunta a una pérdida de relevancia del componente étnico-nacional particularista en favor de un mayor peso de la dimensión cívica-postnacional universalista. Esta misma tendencia se puede apreciar en los discursos sobre la educación de ciudadanos elaborados por las instituciones de la Unión Europea en los últimos veinte años.

Ahora bien, esta insistencia en el universalismo se enfrenta al sonoro discurso de la extrema derecha, que desde múltiples argumentos propugna una vuelta a modelos de ciudadanía más cerrados y excluyentes, basados en la defensa a ultranza de las identidades nacionales. Los recientes triunfos de los partidos de extrema derecha en distintos países europeos no parecen más que confirmar el éxito y el empuje de estas ideas entre amplios sectores de población. Más aún, los debates surgidos en varios países en torno, por ejemplo, a los símbolos religiosos (Innerarity 2005), la prohibición del burka o la definición de la identidad nacional, sugieren que la preocupación por las cuestiones identitarias va mucho más allá de lo que los meros porcen-

<sup>39</sup> La Encuesta Europea de Valores y las distintas oleadas de la Encuesta Mundial de Valores ofrecen un amplio abanico de posibilidades para analizar este tema en profundidad. Además de por problemas de espacio, preferimos limitarnos al instrumento que hemos utilizado en este apartado –el Eurobarómetro– para garantizar la comparabilidad de los resultados.

<sup>40</sup> Sobre la incipiente emergencia de una identidad europea en torno a valores políticos y no tanto culturales, ver los trabajos de Maas (2007), Lister y Pia (2008), Kaelbe (2009).

<sup>41</sup> Sobre las dudas que suscita la eficacia del multiculturalismo como modelo de integración ver Joppke (2004); Putnam (2007); Turner (2006); Brubaker (2001); Levy (2000); Modood (2008); Parekh (2002); Bauböck (2003); Sartori (2001); Marranci (2004); Luft (2006); Innerarity (2008).

tajes sobre el voto de partidos extremistas y xenófobos indican en una primera lectura. Si a esto le añadimos que el alcance de los programas educativos de la Unión Europea para crear una ciudadanía activa es, por el momento, bastante limitado, al menos en lo que se refiere a la creación de un sentido de identificación con Europa, el balance entre ambos discursos no es rotundo. Ciertamente, no se observa un cambio de sentido en el proceso de apertura y universalización de las políticas de ciudadanía ni, por supuesto, en los discursos al respecto elabora-

dos por las instituciones europeas, que siguen contribuyendo al arraigo de los valores democráticos entre los ciudadanos europeos y a la difusión de valores cívicos como base del vínculo social. Sin embargo, aún cuando este principio siga guiando globalmente las acciones de la Unión Europea en el proceso de construcción de su propio futuro, las preocupaciones identitarias de muchos europeos pueden contribuir a ahondar aún más la brecha entre las instituciones y la ciudadanía que, precisamente, aspiran a construir.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACHA, B. (2004): "El fortalecimiento del Estado-Nación: el resurgir del discurso nacional(ista) desde la extrema derecha en Europa", en Ander Gurrutxaga (ed.): *El presente del Estado-Nación*, Bilbao, Servicio Editorial UPV.
- ANDERSEN, J. G. (1992): "Denmark: The Progress Party - Populist neo-liberalism and welfare state chauvinism", en Paul Hainsworth (Ed.), *The extreme right in Europe and the USA*, Londres, Pinter.
- ANDUIZA, E. y A. BOSCH (2004): *Comportamiento Político y Electoral*, Madrid, Ariel Ciencia Política.
- AUDIGIER, F. (2000): *Basic Concepts and core competencies for education for democratic citizenship*, DGIV/EDU/CIT, 23.
- BAUBÖCK, R. (1994): *Transnational citizenship. Membership and rights in international migration*, Edward Elgar, Cheltenham.
- BAUBÖCK, R. (2003): "¿Adiós al multiculturalismo? Valores e identidades compartidas en la sociedad de la inmigración" *Revista de Occidente*, 268: 45-61.
- BETZ, H. G. (1994): *Radicalism and Right-Wing Populism in Western Europe*, Nueva York, St Martin's Press.
- BETZ, H.-G. y S. Immerfall (eds.) (1998) *The New Politics of the Right. Neo-Populist Parties and Movements in Established Democracies*, Nueva York, St Martin's Press.
- BLEICH, E. (2003): *Race Politics in Britain and France. Ideas and Policymaking since the 1960s*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BLUNKETT, D. (2002): "Integration with diversity: globalisation and the renewal of democracy and civil society" *The Foreign Policy* 16 de septiembre de 2002. Disponible en: <http://fpc.org.uk/articles/182>.
- BRUBAKER, R. (1992): *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- BRUBAKER, R. (2001): "The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United States" *Ethnic and racial studies*, 24 (4): 531-548.
- BRUTER, M. (2005): *Citizens of Europe? The emergence of a mass European identity*, Basingstoke, Palmgrave.
- CARTER, E. (2005): *The Extreme Right in Western Europe: Success or Failure?*, Manchester, Manchester University Press.
- CASALS, X. (2005): "From Party to Movement? The German Radical Right in Transition", en Xavier Casals (ed.): *Political Survival on the Extreme Right. European Movements between the Inherited past and the Need to Adapt to the Future*, Barcelona, ICPS.
- CASTLES, S. y A. DAVIDSON, (2000): *Citizenship and migration. Globalization and the politics of belonging*, Nueva York, Routledge.
- COE (1963): *Civics and European education at the primary and secondary level*, Estrasburgo, Consejo para la Cooperación Cultural.
- COE (1966): *Introducing Europe to senior pupils*, Estrasburgo, Consejo para la Cooperación Cultural.
- COE (1993): *Recommendation 1202. "On religious tolerance in a democratic society"*. Disponible en [http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Documents\\_Publications/Adopted\\_texts/](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Documents_Publications/Adopted_texts/)

- COE (1996): *Recommendation 1283*. "On history and the learning of history in Europe". Disponible en: [http://www.coe.int/t/dg4/education/historyteaching/perspective/handcoe/Recommendation1283\(1996\)\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/education/historyteaching/perspective/handcoe/Recommendation1283(1996)_en.asp)
- COE (1997): *Recommendation 1346*. "On human rights education". Disponible en [http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Documents\\_Publications/Adopted\\_texts/](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Documents_Publications/Adopted_texts/)
- COE (1999): *Recommendation 1401*. "Education in the responsibilities of the individual". Disponible en: [http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Documents\\_Publications/Adopted\\_texts/](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Documents_Publications/Adopted_texts/)
- COE (2002): *Recommendation 12*. "On education for democratic citizenship". Disponible en: [http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Documents\\_Publications/Adopted\\_texts/](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Documents_Publications/Adopted_texts/)
- COE (2003): Conferencia europea de Ministros de Educación, *Intercultural education: managing diversity, strengthening democracy*, Estrasburgo, Consejo para la Cooperación Cultural.
- COMISIÓN STASI (2003): *La Rapport de la Comisión Stasi sur la laïcité*. Le Monde, 12 de diciembre de 2003.
- DELANTY, G. (1997): "Models of Citizenship: Defining European Identity and Citizenship", *Citizenship Studies*, 1 (3): 285-303.
- DELANTY G. (2000): *Citizenship in a global age: society, culture and politics*, Buckingham, Open University Press.
- DG XII (1998): *Education for active citizenship in Europa*. Disponible en: [http://ec.europa.eu/education/archive/citizen/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/archive/citizen/index_en.html)
- DIE REPUBLIKANER (2002): *Bundesparteiprogramm*, en <http://www.rep.de/>.
- DUDEK, P. y H.- G. JASCHKE (1984): *Entstehung und Entwicklung des Rechtsextremismus in der Bundesrepublik* (2 vols.), Opladen, Westdeutscher Verlag.
- EATWELL, R. y C. MUDDÉ (2004): *Western Democracies and the New Extreme Right Challenge*, Londres, Routledge.
- EUROPEAN COMMISSION (1973): "Declaration on European Identity", *Bulletin of the European Communities*, 12: 118-122.
- EUROPEAN COMMISSION STUDY GROUP ON EDUCATION AND TRAINING, (1997): *Accomplishing Europe through education and training*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- EVANS, J. (1998): *Electoral Deviancy as Normality: Modelling Left-Wing Voter Defection to the Extreme Right in France*, Florencia, Instituto Universitario Europeo, SPS Theses.
- FENNEMA, M. (1997): "Some conceptual issues and problems in the comparison of anti-immigrant parties in Western Europe" *Party Politics* 3: 473-492.
- FENNEMA, M. y C. POLLMANN (1998): "Ideology of Anti-immigrant Parties in the European Parliament", *Acta Politica*, 2: 111-138
- FLIGSTEIN, N. (2009): "Who are the Europeans and how does it matter for politics?" en Checkel, J. T. y P. J. Katzenstein: *European Identity*, Cambridge, University Press: 132-166.
- FREIHEITLICHE PARTEI ÖSTERREICHS (2005): *Das Parteiprogramm der Freiheitlichen Partei Österreichs*, en <http://www.fpoe.at/dafuer-stehen-wir/partei-programm/>.
- FRONT NATIONAL (2009): *Programme*, en <http://www.frontnational.com/programme-immigration.php>
- GIVENS, T. (2005): *Voting Radical Right in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HAINSWORTH, P. (ed.) (1992): *The Extreme Right in Europe and the USA*, Nueva York, St Martin's Press.
- HAINSWORTH, P. (2000): *The Politics of the Extreme Right. From the margins to the mainstream*, Londres, Pinter.
- HALFMANN, J. (1997): "Two discourses of Citizenship in Germany. The Difference Between Public Debate and Administrative Practice", *Citizenship Studies* 1 (3): 305-322.
- HAMMAR, T. (1990): *Democracy and the nation state: aliens and citizens in a world of international migration*, Aldeshot, Avebury.
- HANSEN, R. y P. WEIL (eds.) (2001): *Toward an European nationality*, Palgrave-Macmillan, Londres.
- HUSBAND, C. (1982): *Race in Britain. Continuity and change*, Londres, Hutchinson University Library.
- IGNAZI, P. (2003): *Extreme Right Parties in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- INNERARITY, C. (2000): "Democracia e integración política. ¿Cómo afectan los procesos de integración a la representación política?", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 91: 39-58.
- INNERARITY, C. (2005): "La polémica sobre los símbolos religiosos en Francia. La laicidad republicana como principio de integración", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 111: 139-61.

- INNERARITY, C. (2008): "Comunidades de violencia. Origen y significado de la violencia urbana en los barrios inmigrantes en las ciudades europeas", *Anthropos*, 222: 169-189.
- IVARSFLATEN, E. (2005): "The Vulnerable Populist Right Parties: No Economic Realignment Fuelling Their Electoral Success" *European Journal of Political Research*, 44: 465-492.
- IVARSFLATEN, E. (2008): "What Unites the Populist Right in Western Europe? Re-examining grievance mobilization models in seven successful cases" *Comparative Political Studies*, 41 (1):3-23.
- JACKMAN, R.W. y K. VOLPERT (1996): "Conditions Favouring Parties of the Extreme Right in Western Europe", *British Journal of Political Science*, 26:501-521.
- JOPPKE, C. (1999): "How Immigration is Changing Citizenship," *Ethnic and Racial Studies* 22 (4): 629-52.
- JOPPKE, C. (2003): "Citizenship between de- and re-ethnicization", *Archives Européennes de Sociologie XLIV*, (3): 429-458.
- JOPPKE, C. (2004): "The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy", *British Journal of Sociology*, 55 (2): 237-257.
- JOPPKE, C. (2005): "Exclusion in the liberal state: The case of immigration and citizenship policy", *European Journal of Social Theory*, 8 (1): 43-61.
- KAELBE, H. (2009): "Identification with Europe and politicization of the EU since 1980s", en Checkel, J. T. y P. J. Katzenstein: *European Identity*, Cambridge, University Press: 193-213.
- KARAPIN, R. (1998): "Explaining far-right electoral successes in Germany" *German Politics and Society* 16 (3):24-61
- KARAPIN, R. (2002): "Far Right Parties and the Construction of Immigration Issues in Germany" en M. Schain, A. Zolberg y P. Hossay: *Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe*, Nueva Cork, Palgrave Macmillan.
- KASTORYANO, R. (2002): *Negotiating identities. States and Immigrants in France and Germany*, Princeton, University Press.
- KEATING, A. (2009): "Educating Europe's citizens: moving from national to post-national models of educating for European citizenship", *Citizenship Studies* 13 (2): 135-151.
- KITSCHOLT, H. (en colaboración con A. J. McGann). (1995): *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- KOOPMANS, R. y P. STATHAM (1999): "Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany", *American Journal of Sociology*, 105 (3): 652-696
- KYMLICKA, W. (1997): *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona.
- LAYTON-HENRY, Z. (1978): "Race, Electoral Strategy and the Major Parties", *Parliamentary Affairs*, 31 (3): 268-281.
- LAYTON-HENRY, Z. y CZARINA WILPERT (eds.) (2003): *Challenging Racism in Britain and Germany*, Nueva York, Palgrave Macmillan
- LEVY, J. (2000): *The Multiculturalism of Fear*, Oxford, University Press.
- LISTER, M. y PIA, E. (2008): *Citizenship in contemporary Europe*, Edimburgo, University Press.
- LUBBERS, M. y P. SCHEEPERS (2000): "Individual and Contextual Characteristics of the German extreme right-wing vote in the 1990s", *European Journal of Political Research*, 38 (1): 63-94.
- LUBBERS, M. y P. SCHEEPERS (2001): "Explaining the Trend in Extreme Right-Wing Voting: Germany 1989-1998", *European Sociological Review* 17 (4): 431-449.
- LUTHER, K. R. (2003): "The Self-Destruction of a Right-Wing Populist Party? The Austrian Parliamentary Election of 2002", *West European Politics*, 26 (2): 136-152.
- LUFT, S. (2006): *Abschied von Multikulti. Wege aus der Integrationskrise*, Munich, Resch.
- MAAS, W. (2007): *Creating European citizens*, Nueva York: Rowman&Littlefield Publishers.
- MARCUS, J. (1995): *The national Front and French Politics. The resistible rise of Jean-Marie Le Pen*, Londres, Macmillan Press.
- MARSHALL, T. (1997): "Ciudadanía y clase social", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79: 297-344 (e. o. 1949).
- MERKL, P.H. y L. WEINBERG (1997): *The Revival of right-wing extremism in the nineties*, Londres, Frank Cass.

- MERKL, P.H. y L. WEINBERG (2003): *Right-Wing Extremism in the twenty-first Century*, Londres, Frank Cass Publishers.
- MINKENBERG, M. (1998): *Die neue radikale Rechte im Vergleich: USA, Frankreich, Deutschland*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- MITRA, S. (1988): "The National Front in France – a single- issue movement?", *West European Politics*, 11 (2): 47-64.
- MODOOD, T. (2008): "Is multiculturalism dead?" *Public Policy Research*, June-August 2008.
- MUDDE, C. (1999): "The Single-Issue Party Thesis: Extreme Right Parties and the Immigration Issue", *West European Politics*, 22 (3): 182-197
- MUDDE, C. (2000): *The ideology of the extreme right*, Manchester, Manchester University Press.
- MUDDE, C. (2007): *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NORRIS, P. (2005): *Radical Right. Voters and Parties in the Electoral Market*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PAREKH, B. (2002): *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Harvard, University Press.
- PEACE, T. (2009): "Un antisémitisme nouveau? The debate about a 'new antisemitism' in France", *Patterns of Prejudice* 43 (2): 103-121.
- PUTNAM, R. D. (2007): "E Pluribus Unum Diversity and Community in the Twenty-first Century", *Scandinavian Political Studies*, 30, (2): 137-174.
- RUMFORD, C. (2003): "European Civil Society of Transnational Social Space? Conceptions of Society in Discourses of EU Citizenship, Governance and the Democratic Deficit: An Emerging Agenda", *European Journal of Social Theory* 6 (1): 25-43.
- SARTORI, G. (2001): *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus.
- SASSEN, S. (2003): *Contrageografías de la globalización: género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Traficantes de sueños.
- SCHAIN, M., A. ZOLBERG y P. HOSSAY (2002): *Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- SCHMITT, H. (2006) "Las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004: ¿siguen siendo de segundo orden?" en J.M. Molins López-Rodó y P. Oñate Rubalcaba (coords.) *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- SCHUSTER, L. y SOLOMOS, J. (2001): "Introduction: citizenship, multiculturalism, identity", *Patterns of Prejudice*, 35 (1): 3-12
- SIDES, J. y CITRIN, J. (2007): "European Opinion About Immigration: The Role of Identities, Interests and Information", *British Journal of Political Science*, 37:477-504.
- SOYSAL, Y. (1994): *Limits of Citizenship*, Chicago, University Press.
- STÖSS, R. (1988): "The problem of right-wing extremism in western Germany". *West European Politics*, 11 (2): 34-46.
- TAGUIEFF, P.-A. (1988): *La force du préjugé. Essai sur le racisme et ses doubles*, Paris, La Découverte.
- TAGUIEFF, P.-A. (1990): "The New Cultural Racism in France". *Telos*, 83.
- TAMBAKAKI, P. (2009): "From citizenship to human rights: the stakes for democracy", *Citizenship Studies*, 13 (1): 13-15.
- TIBI, B. (1998): *Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft*, Munich, Bertelsmann.
- TURNER, B.S. (1997): "Citizenship Studies: A General Theory", *Citizenship Studies*, 1 (1):5-18.
- TURNER, B.S. (2006): "Citizenship and the Crisis of Multiculturalism", *Citizenship Studies*, 10 (5): 607-618.
- TURNER, B.S. (2009): "T.H. Marshall, social rights and English national identity", *Citizenship Studies* 13 (1): 65-73.
- VAN DER BRUG, W. y M. FENNEMA (2003): "How the European anti-immigrant parties developed into two separate groups by 1999", *European Journal of Political Research*, 42 (1): 55-76
- VON BEYME, K. (1988): "Right-wing extremism in post-war Europe" *West European Politics*, 11 (2): 1-18.
- WIEVIORKA, M. (1991): *L'espace du racisme*, Paris, Seuil.
- ZIMMERMANN, E. y T. SAALFELD (1993), "The three waves of West German Right-Wing Extremism", en P.H. Merkl y L. Weinberg (eds.), *Encounters with the Contemporary Radical Right*, Boulder, Westview.