

## Desapego de las nuevas generaciones en torno a la idea de ciudadanía europea. Qué papel debe jugar la escuela<sup>1</sup>

Roberto Sanz Ponce<sup>2</sup>; Alberto D. Arrufat Cardava<sup>3</sup>

Recibido: mayo 2023 / Evaluado: julio 2023 / Aceptado: julio 2023

**Resumen.** La idea de Europa y la concepción de una ciudadanía europea están sufriendo, en los últimos años, un proceso de desafección y “desapego” entre la población más joven. Las actuaciones del organismo europeo, en la gestión de la crisis económica de 2008, entre otras actuaciones, han provocado, en parte de la población, creer que se defiende más a los intereses de mercado y/o empresariales que a las personas. Por ello, este artículo pretende identificar y responder a una selección de críticas que se dan en el contexto escolar y que constituyen un sustrato sobre el que crece el desapego de los jóvenes en torno a la idea de ciudadanía europea. Posteriormente, se definen medidas pedagógicas para dar a conocer la Unión y sensibilizar a los jóvenes acerca de su importancia. Estas opiniones se recogen en el marco del Proyecto europeo Explain the EU: Method: a European trimester at every school, en el que participan más de 40 institutos, a nivel nacional, 80 docentes y más de 3000 estudiantes de Educación Secundaria. Entre las medidas a tomar, se plantean: fomentar el desarrollo de una ciudadanía europea en la escuela; implementar el Programa formativo del profesorado “Antena Jean Monet;” modificar el curriculum y las metodologías en la Educación Secundaria; y potenciar los programas de intercambio entre estudiantes en diferentes países de la Unión y promocionar las visitas a las instituciones europeas.

**Palabras clave:** ciudadanía europea; educación; desapego; Unión Europea; Programa Jean Monet.

[en] Detachment of the new generations from the idea of European citizenship. What role should the school play

**Abstract.** The idea of Europe and the conception of a European citizenship are suffering, in recent years, a process of disaffection and “detachment” among the younger population. The actions of the European organization, in the management of the economic crisis of 2008, among other actions, have caused part of the population to believe that it defends market and/or business interests more than people. Therefore, this article aims to identify and respond to a selection of criticisms that occur in the school context and that constitute a substratum on which young people’s disaffection with the idea of European citizenship is growing. Subsequently, pedagogical measures are defined to make the Union known and to sensitize young people to its importance. These opinions are collected within the framework of the European project Explain the EU: Method: a European trimester at every school, involving more than 40 high schools, 80 teachers and more than 3,000 secondary school students. Among the measures to be taken, the following are proposed: to encourage the development of European citizenship at school; to implement the teacher training program “Jean Monet Antenna”; to modify the curriculum and methodologies in Secondary Education; and to promote exchange programs between students in different countries of the Union and to promote visits to European institutions.

**Keywords:** European citizenship; education; detachment; European Union; Jean Monet.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Análisis de las razones -o sin razones- del desapego por la idea de ciudadanía Europa. 3. El desarrollo de una ciudadanía europea en la escuela. 4. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

**Cómo citar:** San Ponce, R. & Arrufat Cardava, A. D. (2023). Desapego de las nuevas generaciones en torno a la idea de ciudadanía europea. Qué papel debe jugar la escuela. *Revista Internacional de Teoría e Investigación Educativa*, 1, 1-9. <https://dx.doi.org/10.5209/ritie.88511>

<sup>1</sup> Fuente de financiación (si tuviera): Este artículo es parte del proyecto Jean Monnet Chair: “Global commons in the global european strategy: a specific revisión of human rights, security and consideration the sea as an invaluable resource,” concedido por Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) de la Comisión Europea (2019–EAC/A03/2018) del Programa Erasmus+, Action CHAIR-Jean Monnet Chair concedido a la Universidad Católica de Valencia.

<sup>2</sup> Universidad Católica de Valencia (España)  
E-mail: [roberto.sanz@ucv.es](mailto:roberto.sanz@ucv.es)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1147-743X>

<sup>3</sup> Universidad Jaume I (España)  
E-mail: [aarrufat@uji.es](mailto:aarrufat@uji.es)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3367-0532>

## 1. Introducción

Ciertos políticos, representantes ciudadanos y medios de comunicación denuncian una creciente falta de credibilidad en la Unión Europea y en el funcionamiento de sus instituciones. Esta realidad genera, en un amplio sector de la juventud, cierto sentimiento de “desapego,” que se alinea con movimientos nacionalistas euroescépticos de corte populista, xenófobo y/o radical, que defienden políticas antieuropeas de corte soberanista. En ese sentido, el resurgir de los nacionalismos es, para algunos, la consecuencia de la pérdida de identidad producida por la globalización económica y cultural. Esto se opone al sentido de la Unión que pretende la superación del paradigma nacional -sin anularlo- para resolver problemas de convivencia entre naciones en un mismo continente y la obtención de ventaja económica y aumento de influencia a nivel internacional. Frente al sueño europeo -la Europa de los ciudadanos- nunca ha terminado de desaparecer la idea de la Europa de los mercados. Lejos queda la afirmación de De Gasperi: “Todos igualmente animados por la preocupación del bien común de nuestras patrias europeas, de nuestra patria Europa” (1954). En esa línea, Domingo-Moratalla se pregunta (2001, p. 65): “¿podemos aceptar la invitación a ser ciudadanos del mundo -europeos- cuando nuestro pasaporte nos recuerda que pertenecemos a un país determinado?” Esta pregunta, lanzada en escuelas de Educación Secundaria, ha supuesto una cascada de comentarios que debemos analizar, comprender y confrontar con la realidad, si se quiere fomentar una ciudadanía europea fuerte (Heela Goren, 2017). La Comisión Europea (2017, p. 3) anima a aprovechar el potencial de la educación como “motor para [fomentar] la ciudadanía activa, así como un medio de vivir la identidad europea en toda su diversidad.”

Esta identidad se construye bajo unas señas y un sentimiento compartido hacia la idea de ciudadanía europea. Una “Ciudadanía” que se sustenta sobre tres pilares, el primero “racional,” unido a la idea de justicia, el segundo “sentimental,” bajo la idea de pertenencia y, finalmente, el tercero “jurídico” amparado en un corpus normativo que no sólo regula la condición bajo que la que puede ostentarse dicha condición (artículos 9 del TUE y 20 del TFUE) y el conjunto de derechos y libertades amparadas por ella en la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales de la Unión, sino el complejo mecanismo que garantiza el cumplimiento de los mismos por las Instituciones europeas y por los Estados Miembro. En ese sentido, el apego es el vínculo emocional que proporciona seguridad, reconocimiento y protección, por lo que, Appiach (2007) reclama la necesidad de “formar el alma” europea, mediante una adhesión sentimental y Nussbaum (1999, p. 167) pide “cultivar la ciudadanía mundial -en nuestro caso, la europea- en nuestros corazones y en nuestras mentes tanto como en nuestros códigos legales.” Mantiene que las leyes no generan, por sí solas, una cohesión sentimental hacia la idea de ciudadanía -proporcionan protección, que no es poco-, pero es el apego el que lleva una carga emocional que se basa en la preocupación por las personas y sus problemas -lo que Tronto (2013) llama “ciudadanía cuidadora”,- por sentirse reconocido, porque todo el mundo quede bajo el amparo de “nuestra incumbencia moral” (Sen, 1999, p. 140). En esa línea, Bernal et al. (2017) afirman que el aumento del euroescépticismo tiene relación con la escasa cohesión emocional que presenta la ciudadanía europea. Una situación, hasta cierto punto comprensible si se entiende que la ciudadanía europea no supone una disociación de la nacionalidad estatal -que debe seguir manteniendo-, ni responde a la teoría clásica de adscripción por pertenencia a un pueblo que deviene independiente. Como afirma Poiars (2009), la ciudadanía europea no es disociativa, ni requiere de un pueblo; al contrario, convierte al individuo en miembro de una comunidad política que le convierte en titular de unos derechos que le son inalienables incluso por el estado de su nacionalidad. Un modelo extraño en el contexto tradicional, único en escenario global y, aun, escasamente explorado en los procesos de construcción ciudadana. Un proceso lento donde el apego -crítico y no dogmático- al proyecto común se constituye como un requisito consustancial.

Ese “apego” hacia la idea de ciudadanía puede aprenderse en la escuela mostrando que no se trata de un artificio, evidenciando como los ciudadanos europeos tenemos historia, cultura y valores comunes. La escuela debe potenciar los valores cívicos europeos, enseñados bajo un clima afectivo-emocional (García del Dujo y Mínguez, 2011, p. 280). Valores que aglutinan un pasado común, se cimientan sobre la dignidad personal y se recogen y reconocen en la Carta Universal de los Derechos Humanos (1948) y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2016). Estos valores para reconocer, defender y promover son: la dignidad, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía y la justicia, que deben ser enseñados conformándose un sentimiento moral. En ese sentido, Gutman (2001) mantiene que una de las finalidades de la escuela es preparar al alumno para ejercer la ciudadanía, por encima de la transmisión de conocimientos y Perrenoud (2012) plantea el siguiente desafío pedagógico: “enseñar la democracia, la solidaridad, la igualdad, la honestidad a unos jóvenes que ven cada día en la televisión estos valores pisoteados por los adultos” e “invocar la ciudadanía en una sociedad individualista, donde el ‘cada uno por su cuenta’ lo lleva sobre la atención del bien común” (pp. 136-137). Por ello, la importancia de educar mediante un aprendizaje vivencial, afectivo y emocional, que permita a los ciudadanos crear un vínculo sentimental con una idea común, un pasado, un presente y un futuro compartido, en el que todos se sientan involucrados y responsabilizados.

El presente artículo no pretende promocionar la Unión Europea, ni su proceso de integración, sino identificar y responder a una selección de críticas -no necesariamente sostenidas en hecho fácticos- que se dan en el contexto escolar -entre el alumnado y el profesorado de Educación Secundaria- y que constituyen un sustrato sobre el que se alimenta el desapego “juvenil” en torno a la idea de ciudadanía europea, para, posteriormente, plantear unas reflexiones pedagógicas para implementar en la escuela.

## 2. Análisis de las razones -o sin razones- del desapego por la idea de ciudadanía Europa

El escepticismo en torno a los procesos de construcción europea no son una novedad del s. XXI. En todos los países han existido movimientos que desconfiaban o criticaban abiertamente las bondades atribuidas a la integración europea. Con predicamento desigual, algunos (entre otros, el frente popular francés) han gozado de representación parlamentaria. Al margen de la deficiente comunicación pública, resulta incuestionable que las políticas europeas son el resultado de un proceso intelectual, político y un mecanismo de decisión que, fomentando la consecución de unos objetivos y valores generalmente aceptados, han impactado de forma desigual en los diferentes sectores sociales y en los propios individuos de un mismo estrato. En todos los períodos de construcción europea –con cada ampliación o avance en la integración- determinados sectores o grupos han manifestado su disconformidad con los pasos inmediatos y el impacto que sobre su colectivo concreto podría tener en el corto y medio plazo. Dichos factores externos pueden ser de distinta naturaleza: de carácter económico, como la crisis del petróleo en la década de los setenta; de carácter político, como las tensiones franco-alemanas durante los sesenta; o de carácter estructural, como las sufridas por diversos sectores en España e Italia en los noventa. Se trata de algo normal, que forma parte del ejercicio democrático de discutir y exponer contrariedad cuando algún factor condiciona o perjudica la obtención de los resultados esperados o cuando el propio mecanismo pretende excluirlos. Parece razonable aceptar que algún colectivo pueda presentar escasa identidad con el proyecto en algún momento concreto.

¿Qué diferencia al momento presente de los anteriores? La Unión es el resultado actual de un proceso destinado a resolver un problema acuciante de convivencia entre naciones en un continente en paulatina pérdida de influencia. La necesidad de su existencia se ha justificado durante años sobre la idea de permitir una paz europea duradera. Esto tuvo sentido en los primeros años de la postguerra, pero empezó a resultar insuficiente a mediados de los ochenta, cuando la tercera generación de europeos alteró el orden de prioridades

¿Qué aporta hoy la Unión Europea a sus ciudadanos?, ¿hay motivos para pensar en un proceso de desapego?, ¿están justificadas estas motivaciones? Fundamentalmente, desde la crisis financiera de 2008, se observa un creciente desencanto por la idea de Europa. Muchos ciudadanos han contemplado como la Unión no daba una respuesta adecuada -socio-humanitaria- a los problemas derivados de la crisis. Por ello, muchos criticaron la ausencia de una respuesta decidida frente a las desigualdades sociales surgidas. Ya en 1998, Majone afirmaba que el aumento paulatino de la desafección social frente a la idea europea se debía a sus grandes limitaciones para proporcionar medidas que generasen equidad y justicia social; una idea retomada por Pérez-Pérez y López-Francés (2019, p. 150) cuando denuncian la “desafección política de la juventud (indiferencia, desinstitucionalización, baja participación política y ciudadana) [y el] sentimiento de desconfianza hacia la política y hacia los políticos profesionales.” En la actualidad, emerge una nueva crisis sanitaria, económica y humanitaria provocada por la COVID-19 y la guerra en Ucrania, que pone el foco de atención en las medidas, ayudas y estrategias de la Unión.

Sin embargo, sería injusto circunscribir este fenómeno únicamente a Europa: el desapego hacia las instituciones es un fenómeno creciente en el paradigma democrático global. EEUU, los Estados Miembros de la Unión, Japón, Reino Unido, ..., son ejemplos directos de la desconfianza y del descrédito con el que los ciudadanos castigan a sus instituciones. Las causas de dicha mirada son de carácter intrínseco: pérdida de consideración hacia lo democrático, dificultad de las democracias para demostrar pragmatismo y celeridad antes crisis de seguridad y economía; y/o de carácter extrínseco: aparición de espacios no controlados por poderes estatales, injerencias externas, fake news, ... En el caso de Europa la situación es, tal vez, más grave porque se trata del mayor proceso de integración de la historia y está constituido sobre unos parámetros de valores de elevada naturaleza que generan altas expectativas y, en consecuencia, grandes desilusiones. El mensaje de éxito -alimentado desde las instituciones- es, en sí mismo, una trampa para la organización. Resulta paradójico como una Organización que se muestra cada vez más proclive a exponer y comprender el lado más humano de sus gobernantes y a fomentar al “héroe mundano”, que incluso ha hecho de la promoción y defensa de los derechos humanos su leitmotiv, se construye sobre una sociedad que demuestra tan elevado nivel de admiración por los liderazgos fuertes, paternos o dictatoriales de otras partes del mundo -un ejemplo claro fueron las corrientes de admiración hacia las medidas adoptadas por China durante la primera ola de la pandemia-. Tampoco debemos olvidar que muchos autores sostienen que la Unión tiene, desde su origen, una composición compleja, en la que su política exterior representa unos ideales universales, sin disponer de los medios necesarios para hacer que se respeten y, al mismo tiempo, una identidad cosmopolita en conflicto con las lealtades nacionales. En ese sentido, el ex-europarlamentario Jáuregui (2001, p. 94) denunciaba el nacionalismo “de los estados-nación, incapaces de ir cediendo más generosamente soberanía para construir Europa.”

Estas denuncias pudieron tener sentido, pero desde el año 2009 -a partir de la Tratado de Lisboa- la Unión se ha dotado de una enorme infraestructura en materia exterior, multiplicado sus medios de gestión de crisis, implementado herramientas de diplomacia digital, .... Por tanto, decir que no tiene medios sólo es admisible si se compara con la ejecutividad de acción que dispone un Estado. No obstante, debemos distinguir entre “ejecutividad de acción” -entendida como rapidez en la toma de decisiones guiada por el interés nacional- de la calidad y cantidad de los medios. En este sentido, resulta incuestionable que la Unión aporta a los países europeos la vía para sumar capacidades en muy diversos espacios de integración y cooperación. Por ejemplo, en materia sanitaria, la amplitud y calidad de pruebas que realiza la Agencia Europea del Medicamento es muy superior a la que pueden realizar la mayor parte de las agencias nacionales de los Estados Miembro. Como sucede con cualquier Organización internacional su ventaja radica en sumar capacidades; su desventaja en que cada acción está precedida de la elaboración de un marco normativo aprobado mediante un procedimiento decisional que debe gestionarse conforme a las posiciones de los Estados Miembro, incluidas las fluctuaciones en el liderazgo. Esto tiene consecuencias importantes en su funcionamiento y

en los sentimientos que genera entre los ciudadanos, ya que aleja la percepción de ejercicio de una plena democracia y, además, las decisiones finales son adoptadas a partir de condicionamientos de los propios estados, aunque, nunca en la historia de la Democracia, el Parlamento Europeo ha tenido tanto peso en la toma de decisiones.

Por ello, es necesario analizar las razones del desapego de los jóvenes hacia la idea de ciudadanía europea. Durante la ejecución de un proyecto europeo, los profesores y alumnos de Educación Secundaria fueron preguntados acerca de su grado de afección hacia la Unión Europea y sobre qué razones sostenía el posible desapego. ¿Están justificadas estas críticas?, ¿son achacables a la Unión Europea? A continuación se señalan algunas de las más repetidas por docentes y alumnos.

### **2.1. La Comisión Europea y el Banco Central Europeo se entrometen en cuestiones que se escapan de su competencia: pensiones, mercado laboral, empleo público o presupuestos, asuntos todos ellos tradicionalmente en manos de los Estados. Además, la Unión Europea se posiciona del lado de los intereses económicos, dejando en un segundo plano los intereses personales de los ciudadanos**

La Unión es una Organización Internacional de fines generales y no preferentemente económicos. La actuación de las Instituciones europeas viene establecida en el Derecho Originario de la Unión Europea, constituido por los Tratados de la Organización que fueron adoptados y ratificados por los Estados Miembro, comprometiéndose de este modo a su cumplimiento. Los estados que han venido ratificando esos tratados son estados parte del Tratado, pero, también, Estados Miembro de la Organización que participan intensamente de la toma de decisiones. Los Tratados establecen los objetivos que la organización persigue y el marco competencial en el cual las Instituciones europeas establecen regulaciones que inciden -incluso primando- sobre los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Miembro. Por supuesto, se trata de un marco competencial amplísimo, pero no absoluto. Además, la competencia normativa de las Instituciones está sometida al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al que cualquiera puede dirigirse si considera que se ha rebasado el marco competencial establecido. Además, el Tratado de Lisboa establece un procedimiento específico para controlar el cumplimiento del principio de subsidiariedad en cada uno de los actos jurídicos adoptados.

Por tanto, sostener que la Unión Europea se pronuncia sobre materias que no les han sido asignadas resulta altamente arriesgado y pretender afirmar que ha aprobado un reglamento o una directiva -ambos actos jurídicos vinculantes para los Estados- con el desconocimiento de cualquiera de sus Estados Miembro es, sencillamente, falaz. Prueba de esa falsedad es que, con frecuencia, los representantes políticos nacionales -o sus medios afines- vociferan el origen europeo de algunas normas cuando llega el momento de aplicarlas -aunque sus representantes no se hayan opuesto o hayan apoyado dicha norma durante su gestación en sede europea-, con el objetivo de eludir el desgaste político; sin embargo, no han dudado en apropiarse en clave nacional (autonómica o local) de los resultados obtenidos cuando los recursos que los han posibilitado procedían de Bruselas.

Por otro lado, la Unión Europea es un gigante económico que incluye entre sus miembros a algunas de las grandes potencias económicas mundiales y representa uno de los mercados con mayor poder adquisitivo del planeta. Constituye un polo de atracción del capital y el interés comercial: por eso, a los lobbys y representantes corporativos también se les ha reconocido, en su condición de stakeholders, en las postrimerías de los procesos de decisión normativa. Esto es algo muy aceptado en la cultura legal anglosajona, pero no tanto en la cultura de los países del sur de Europa, dónde la conexión entre empresa y poder público se asocia casi inexorablemente con la prevaricación. En ese sentido, la Unión ha adoptado medidas para mejorar la transparencia de estos procesos de influencia, mediante la creación de un registro público de grupos de presión y la inscripción, como requisito previo, para trabajar con las instituciones europeas -un paso que algunos Estados Miembro aún no han adoptado en su normativa interna o se encuentra en momentos casi embrionarios-. Por su parte, algunos medios de comunicación -con sus propios intereses editoriales- han generado entre la opinión pública una imagen de la Unión como una autoridad central que impone, vulnera y obliga a los Estados a sucumbir frente a sus mandatos, bajo amenaza de sanciones o retirada de ayudas. Desde luego, resulta incuestionable que, especialmente en los años posteriores a la crisis financiera de 2008, algunos Estados presionaron sobremanera al ejecutivo comunitario para imponer sus intereses nacionales en un escenario donde numerosos Estados Miembro debieron afrontar graves situaciones de urgencia. Sin embargo, no olvidemos que en los últimos 25 años, la Unión ha sostenido a una parte importante de sus Estados Miembro y ha adoptado decisiones valientes en multitud de momentos de una gravísima dureza económica: apoyando mediante la compra de deuda pública; prestando dinero a un interés bajísimo a las entidades financieras privadas; o, recientemente, realizando una mutualización relativa de la deuda de los Estados Miembro. Por tanto, el prestigio financiero de la Unión Europea permitió establecer un sistema de asistencia financiera sobre un sistema de controles creíbles de retorno del capital prestado. Esto es equidad financiera. Si queremos decir que había formas mejores, maneras más equitativas entre los Estados Miembro, cláusulas menos ventajosas para los prestamistas, modales menos humillantes para los receptores de la ayuda puede ser, pero, desde luego resulta innegable que la Unión ha otorgado un paraguas de innumerable valor a los Estados Miembro.

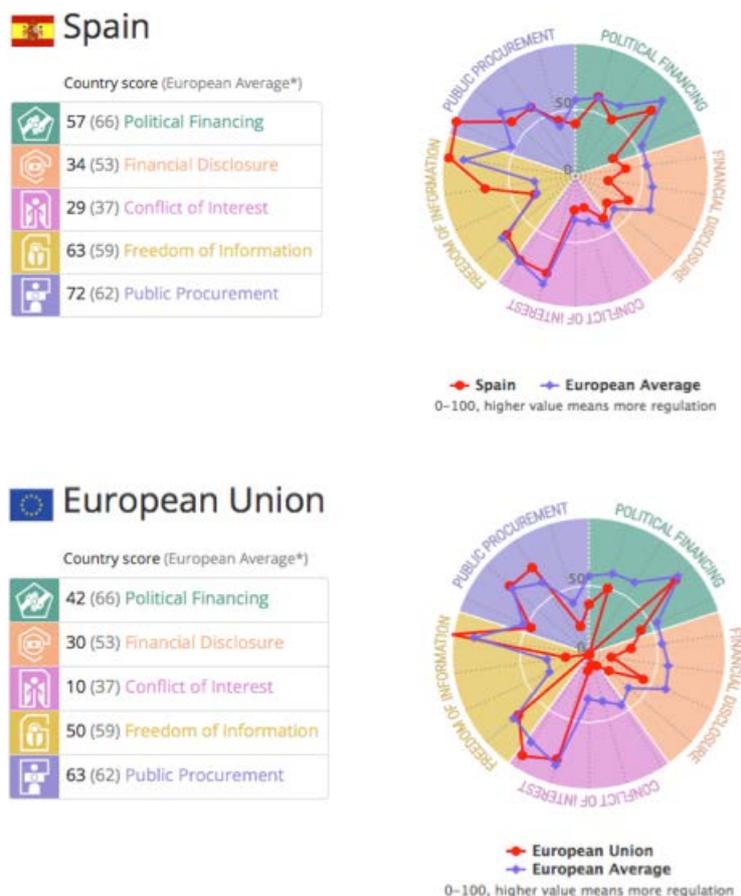
### **2.2. La Unión Europea no responde ante la ciudadanía de las medidas que toma. Presenta falta de accountability, es decir, ausencia de rendición de cuentas por todas aquellas iniciativas que lleva a cabo**

Si bien en los últimos años se ha trabajado para simplificar los procedimientos de toma de decisiones sobre las políticas europeas, éstas tienen una enorme complejidad (Donbavand & Bryony, 2021). Su diseño debe atender a la

diversidad de actores implicados (Estados miembros, ciudadanos, operadores, terceros estados, ...); y asegurar un equilibrio adecuado entre ellos. La Accountability -o Derecho a la Buena Administración- es un aspecto esencial del modelo comunitario reconocido en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Un derecho que, paradójicamente, apenas algunas Constituciones nacionales en el mundo recogen. La Unión, para atender la tan manida Accountability, en primer lugar, obliga a la Comisión a responder políticamente de su gestión ante el Parlamento Europeo, que dispone, como herramienta más expeditiva, de la moción de censura; también, reclama la legalidad de las acciones adoptadas por cualquiera de las instituciones o agencias de la Unión y es susceptible de ser cuestionada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; finalmente, el Tribunal de Cuentas constituye un control no político del uso de las finanzas de la Unión. Se trata de una institución de naturaleza administrativa encargada de fiscalizar el buen uso del presupuesto por parte de la Unión y sus organismos, tanto desde la perspectiva legal como contable.

¿Podría la Unión Europea hacer más a propósito de la transparencia? Seguramente siempre se puede hacer más, pero, tal vez, la pregunta sería ¿en qué medida la Unión ha adoptado menos medidas regulatorias que promuevan la transparencia que la media de los países europeos? El Proyecto Digiwhist realiza una recopilación de datos sobre transparencia y rendición de cuentas en los marcos jurídicos de los países europeos, donde mide cuatro ámbitos: divulgación de información financiera, conflicto de intereses, financiación política y libertad de información (Figura 1). Esta Figura muestra cómo, pese a encontrarse por debajo de algunos estados en uno o varios ámbitos -por ejemplo, respecto de España-, la Unión Europea se encuentra dentro de la media de países europeos en adopción de normas exhaustivas de fomento de la transparencia. Por ello, no se puede afirmar que la Unión tenga menor transparencia que el marco habitual en el que se mueve el ciudadano europeo a nivel nacional. En la medida en que la desafección se basa en la percepción -y no necesariamente en los hechos- la Unión debería plantearse la eficacia de las acciones adoptadas para difundir su implicación con la accountability.

**Figura 1.** Grado de adopción de medidas públicas para favorecer al accountability



Fuente: Proyecto Digiwhist.

**2.3. La Unión Europea es un conjunto de países que no tienen una idea de país común, ni una lengua propia, ni usos ni costumbres a veces similares. Los estudiantes denuncian la ausencia de la trilogía: territorio, pueblo y poder, que, a su vez, configuran la idea de una democracia moderna**

En ese sentido, uno de los grandes problemas que tiene la Unión, en cuanto a la configuración de un sentimiento europeo, es la ausencia de ese demos propio, es decir, de una identidad y conciencia colectiva. La ausencia de una lengua común, de una religión oficial y de una concepción uniforme acerca de los valores ha sido señalada como

causa de esa ausencia de identidad. Frente a esta realidad, los Estados miembro, por separado, sí que presentan un demos determinado que configura e implementa un sentimiento nacional.

Se ha mencionado mucho la superación del concepto hegeliano del Estado, pero cabe preguntarse cuanto de hegeliana ha sido Europa. La idea del Estado-nación en Europa surge en los albores del s. XIX; con anterioridad, los territorios eran títulos que adquirían y disponían sus reyes y las personas que habitaban en ellos, sus súbditos. Por tanto, aunque hoy esté muy asentada en el Derecho internacional la idea de principio de territorialidad, la idea de la soberanía nacional es relativamente reciente en la historia europea. Se trata de un concepto muy interiorizado en nuestro subconsciente que, sin embargo, no responde a la participación directa en la toma de decisiones, sino que el ciudadano participa únicamente en la elección de mecanismos y de representantes -esto es la democracia representativa-, los cuales vienen, además, influidos por las élites -en la forma y por los medios que cada uno considere- en cada momento. Así que, pretender afirmar el apego al Estado por la participar directamente de la toma de decisiones es una ilusión.

A la Unión se le ha criticado, con razón, por la distancia existente entre el núcleo de decisión y el administrado. La Unión lleva desde los años ochenta trabajando la identidad colectiva (Erasmus, pasaporte común, himno, concepto de ciudadanía, ...). Más allá de eso, los europeos compartimos una cantidad enorme de rasgos comunes. En España, por ejemplo, hay una tendencia natural a hablar de nuestra conexión con los países de América del Sur, pero un análisis detallado evidencia que nos parecemos mucho más a un danés que a un colombiano en la forma de comprender la sociedad, en nuestra concepción política, en la idea de mercado, entre otros. La Unión es el único proyecto de construcción botón-up de la historia europea -anteriormente siempre ha sido la fuerza, la religión o la monarquía, el factor aglutinador-. La obligación de la Unión de avanzar en el proceso de integración sin suplantar a los Estados Miembro, hace difícil configurar un sentimiento consolidado en torno a las ideas de territorio, pueblo y poder. Por el contrario, el proyecto de Unión se basa en la comunión y gestión de intereses colectivos, en el compromiso voluntario de sus pueblos expresado democráticamente en torno a unos valores comunes y de obligado respeto, no solo por la Organización sino por los Estados Miembro.

**2.4. Tenemos poca influencia, como ciudadanos europeos, en las decisiones que allí se toman. La constitución y configuración de la Unión Europea provoca una influencia directa marginal del “pueblo europeo” en las decisiones, lo que Mair y Thomassen (2010, p. 20) definen como una “desconexión cívica” y cierta incapacidad de la Unión “para representar los deseos de los ciudadanos de Europa.” Además, no comprendemos el funcionamiento de la Unión**

Efectivamente el procedimiento comunitario de toma de decisiones es complejo, por lo que hay que explicarlo a sus ciudadanos. En la Unión no hay una relación biunívoca entre institución y poder (judicial, ejecutivo, legislativo), ya que cada poder es operado por más de una institución. Por ejemplo: del legislativo participan la Comisión, el Consejo y el Parlamento. Como consecuencia de esta complejidad y de la “desconexión cívica” se observa un escaso apoyo social a las instituciones comunitarias, una percepción generalizada de que no se atienden las demandas de los ciudadanos y una visión de ausencia de una esfera pública europea de debate, que se traduce en una participación cívico-política baja. Pero, no olvidemos que la Unión tiene el margen de acción resultado en cada momento de, al menos, tres factores: las competencias que le fueron otorgadas en los tratados fundacionales, la posición que los Estados deseen adoptar durante el decision-making process y los factores del contexto coyuntural. Hay cierto desconocimiento de esas competencias y, por ello, los ciudadanos achacan todo a la Unión. También hay cierta vileza en el comportamiento de los Estados, que no dudan en aprobar medidas y exigir fondos y recursos europeos y, posteriormente, trasladar su malestar con la Unión cuando se les pregunta a propósito de los resultados obtenidos. Todas estas circunstancias, provocan que la confianza cívica en las instituciones comunitarias retroceda y, por el contrario, aumente el euroescepticismo (Rodríguez-Aguilera, 2015).

**2.5. Los países ricos soportan más carga económica o pierden ciertas ayudas que estaban recibiendo para sostener las necesidades e inversiones de los nuevos países que se van incorporando a la Unión**

El artículo 42 del Tratado de funcionamiento de la Unión incluye expresamente el principio de igualdad soberana de los Estados, que implica que todos ellos, con independencia de su población, riqueza económica, momento de adhesión o contribución económica a la financiación de la Unión, sean tratados y considerados por igual. Este es un principio básico que implica la intrínseca igualdad de todos los Estados; es decir, todos participan del mismo proyecto de construcción europea, de modo que una fase puede considerarse inconclusa, pero sólo se habrá avanzado hacia la siguiente previa aprobación de los Estados Miembro.

La financiación de la Organización se establece a través de un acto jurídico anual de la Unión que incluye a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo, pero, también, a los Parlamentos Nacionales. Por lo tanto, es falso afirmar que la decisión sobre la obligación de pago resulta ajena al nivel nacional. Las fuentes de ingresos son dos: por un lado, los recursos propios de la Unión -que implican el cobro de las tasas del arancel aduanero común cobrado a terceros estados por ingresar sus productos para la venta en el territorio europeo- y los recursos de naturaleza fiscal -que incluyen una parte del impuesto del IVA que en cada Estado grava el consumo y un porcentaje fijo uniforme de la Renta Nacional Bruta por el que cada Estado contribuye en función de su riqueza. Esto ha dado lugar al concepto -muy manipulable- de contribuyente y perceptor neto que caracteriza a los Estados miembros en función de los ingresos que obtiene por transferencias de la Unión en relación con su aportación. Sin ánimo de ser exhaus-

tivo, en el grupo de contribuyentes se encuentran los países más ricos: Alemania, Francia, Italia y los países del centro y norte de Europa; mientras que entre los perceptores: Polonia, Portugal, Grecia, Hungría, los países del este y España, entre otros.

Esto no significa que los países más ricos pierdan dinero con la Unión; al contrario, el dinero que adelantan a las arcas de la Unión -y que sirve para financiar las políticas de cohesión europea hacia los Estados más pobres- resulta ampliamente superado por los ingresos que obtienen vía impuestos a sus empresas y particulares por los ingresos y operaciones que desarrollan en el Espacio Económico Europeo. Por lo tanto, la condición de un Estado como contribuyente o perceptor no es estática, sino que viene determinada periódicamente en función de la evolución de su riqueza en relación con la del conjunto de Estados Miembro. Así, la retirada de un Estado contribuyente neto reduce la riqueza media -caso de Reino Unido- y la contribución global en términos absolutos -lo que obliga a los demás Estados contribuyentes a soportar una mayor carga financiera si se quiere mantener el compromiso con las políticas de cohesión entre Estados. Por otro lado, la retirada de un Estado Miembro conlleva inexorablemente la consideración de sus empresas y particulares como operadores económicos de terceros Estados, lo que mejorará la posición en el mercado de las empresas del resto de Estados miembro e incrementará los ingresos vía aranceles.

Sobre este mismo aspecto influye también la diferente percepción que se adopta en el debate ampliación-profundización en un Estado según sea: todavía candidato o ya haya sido admitido como miembro de la Unión. La posición de la profundización se sostiene en la necesidad de ahondar en las competencias, procedimientos de decisión y políticas de la Unión en aras a una mejor y mayor integración entre países; por su parte, la ampliación es una aspiración nuclear del proceso de integración europeo difícilmente compatible con la idea de exclusión de cualquier país del continente, pero profundamente mediatizada en su realización por circunstancias nacionales, económicas y de liderazgo en cada momento. La profundización conlleva un reto de negociación importante para mantener su status quo -especialmente en el caso de los Estados Miembro con menor peso institucional-. Por otro lado, la ampliación requiere de una enorme disposición de recursos financieros fácilmente justificables socialmente en el caso de los Estados más ricos por las perspectivas económicas esperadas para sus operadores tras la adhesión, pero genera pánico entre los estados perceptores ante un escenario abocado a una mayor competencia por las ayudas, si no a su directa pérdida.

Tras analizar los comentarios del profesorado y del estudiantado de Educación Secundaria sobre la Unión Europea y haber respondido críticamente a cada uno de ellos, es obvio que la Unión se enfrenta no tanto a un problema político, sino más bien a una cuestión de credibilidad o de incomprensión (Rodríguez-Aguilera, 2015; Moravcsic, 2008). Se observa una predisposición negativa hacia las respuestas que la Unión ofrece respecto a sus intereses personales y denuncian la falta de transparencia en la decision-making process. Esta pérdida de credibilidad afecta, sin duda, a los cimientos de la propia Unión, puesto que concierne a los sentimientos de la población frente a una idea común, y debe ser trabajada desde la Educación, instaurando programas en las escuelas e institutos que potencien una conciencia cívica europea para forjar una verdadera ciudadanía europea. No se trata de una campaña de marketing, sino de fomentar el espíritu crítico de los estudiantes, su responsabilidad en los asuntos de la Unión, en la defensa de la importancia de la multiculturalidad, del respeto y de la comprensión del otro, de la superación del paradigma relacional establecido. Y, para ello, se debe involucrar a los docentes en la reconstrucción de un sentimiento europeo, asentado sobre los valores de libertad, democracia, solidaridad social, Estado de derecho y sobre el valor de la dignidad personal frente a intereses de índole económico y/o empresarial.

### **3. El desarrollo de una ciudadanía europea en la escuela.**

Como respuesta al desconocimiento, “desapego” y falta de compromiso con la idea de ciudadanía europea, una de las herramientas para dar a conocer, sensibilizar y desmontar mitos o ideas falsas y/o interesadas es la educación, con la cual se puede forjar una conciencia y un sentimiento positivo acerca de la idea de Europa, lo que Naval, Fuentes y Quintanilla (2017) definen como implementar eficazmente una conciencia de ciudadanía europea capaz de coexistir con la de la ciudadanía nacional.

Para ello, es necesario formar a los docentes (Jørgen Klein, 2019; Estellés & Fischman, 2021) en un conocimiento profundo acerca de la Unión Europea y sensibilizarlo de la importancia de sus acciones en el desarrollo de las personas y pueblos que conviven bajo esta idea. Además, la escuela debe dedicar tiempo real y efectivo a aprender de otra manera sobre la Unión Europea, mediante metodologías docentes activas, nuevas estrategias de evaluación y una implementación práctica y vivencial de la ciudadanía, que impacten en los sentimientos de los estudiantes. No se trata de patriotismo, sino de promoción del pensamiento crítico a propósito de los derechos y obligaciones asociados a la ciudadanía Europea.

#### **3.1. Reflexiones en torno a la Educación**

El docente tiene un papel decisivo en el proceso formativo del alumnado, también en la adquisición de la competencia ciudadana. Debe estar naturalizado con la experiencia de la ciudadanía europea y disponer de conocimientos sobre la Unión, así como de herramientas y metodologías adecuadas para su enseñanza. No obstante, debe alertarse a propósito de la intencionalidad, los contenidos y la metodología de la formación:

- Cabe recordar que hasta 2012, la Unión Europea mantuvo abiertos algunos programas dedicados a favorecer el desarrollo de contenidos específicos sobre la Unión en las escuelas (EU at School Actions), sin perjuicio

de otros programas que fomentaban la movilidad de alumnos y profesores y la interconexión entre escuelas. Para el periodo 2020-2021, la Comisión promueve, nuevamente, la creación de programas que favorezcan la formación del profesorado. Mientras entonces el leitmotiv era el fomento de la Unión como oportunidad para los jóvenes europeos, actualmente se habla de promover y preservar el modo de vida europeo. Este modo de vida europeo no debe fundamentarse en una lucha de argumentarios, ni en el resultado de una relación forzada mediante la incorporación de cláusulas jurídicas en las Constituciones de los Estados Miembro que salvaguarden cualquier pretensión de retirada. Al contrario, la Unión debe convertirse en el resultado vivencial de la población europea, y debe ser precisamente esa línea intencional -sin añadidos políticos o ideológicos- la que debe regir la formación en la escuela.

- El desconocimiento general acerca de las cuestiones europeas, la escasa preparación del profesorado escolar en cuestiones materiales y el hecho de que las iniciativas de formación partan frecuentemente de profesorado universitario, pudo justificar la intención de establecer una asignatura específica dentro del currículum. Esto ha provocado que las acciones formativas resulten excesivamente formales (Estructura Institucional, derechos y libertades, marco económico, condiciones de pertenencia, etc...) que, en el fondo, trasladan una versión “escolar” de cuanto se imparte en la educación superior. Todo ello, sin olvidar un sinfín de presentaciones y documentos destinado a ahorrar trabajo de discernimiento del docente, pero cuyo marcado contenido promocional le alerta -y le aleja- del cumplimiento del principio de neutralidad educativa. Por lo tanto, ¿cuál es el contenido que debe impartirse en las escuelas? El objetivo, si se quiere reflatar el sentimiento europeo en los jóvenes es implementar unos conocimientos unidos a una vivencia, experimentar unos valores unidos a un sentimiento y no tanto una colección de conocimientos inconexos sobre una realidad que les parece muy alejada. Por tanto, se debe aportar por un contenido que fomente la “construcción de la ciudadanía” en base a una experiencia vivencial europea, que todo habitante de la Unión -y los Estados Miembro y la Unión- tiene la obligación jurídica de mantener, mejorar y salvaguardar.
- La UNESCO (2017) plantea la necesidad de un cambio en los planes de estudio para incorporar la formación en ciudadanía mundial y en Derechos Humanos, mediante un “enfoque escolar integral,” que permita la vivencia de los valores propios de la ciudadanía. Este aprendizaje se convierte en instrumento para ejercer y defender los derechos de los estudiantes, apreciar la diversidad, jugar un papel activo en la vida democrática (Ordóñez, 2015), promover una alfabetización política y desarrollar el pensamiento autónomo y crítico. Para ello, se reclama un cambio en la metodología docente de las escuelas. Una enseñanza centrada en la educación en valores y en comportamientos –educación para la vida (Perrenoud, 2012)-, activa, cooperativa, inclusiva y equitativa, mediante una “Pedagogía cosmopolita,” que sea “radicalmente cívica en la que el profesorado y alumnado se sientan protagonistas de un mundo en el que existen derechos y valores universales que merecen ser compartidos en aras de nuestra propia y efectiva realización como de nuestra aspiración a metas de justicia y optimización moral” (Santos-Rego, 2013).

#### 4. Conclusiones

La opinión de los estudiantes de Educación Secundaria, en los últimos años, respecto al papel de la Unión y a la concepción de la idea de ciudadanía europea ha sufrido un evidente retroceso. La desafección entre los jóvenes se debe a diferentes motivos, algunos de ellos provocados o instigados por terceros, en un intento de desestabilizar los cimientos de la Unión Europea. Este proceso de desapego debe ser combatido desde la escuela, contrarrestando las ideas o prejuicios, muchas veces, no fundamentados, acerca de las actuaciones e importancia de la Unión respecto a los ciudadanos que componen los Estados miembro. Formación y sensibilización son los dos pilares fundamentales para implementar una ciudadanía europea fuerte. El papel de los docentes en este proceso es esencial. Sus conocimientos entorno a la Unión Europea y la manera de enseñarlos suponen la clave del éxito. De ahí la importancia de programas formativos para docentes subvencionados por la Unión Europea. Entre las medidas a implementar destacan: generar un sentimiento profundo entre los ciudadanos europeos que acabe con las ideas euroescépticas; replantear qué es aquello que necesariamente deben aprender los estudiantes en las escuelas: valores comunes, Democracia, Humanitarismo, Civismo, ...; concienciar a los más jóvenes de la necesidad de perseguir el bien común; luchar por la erradicación de las desigualdades socioeconómicas; y buscar el desarrollo de la dignidad de todos los ciudadanos. Para ello, las políticas educativas de los países miembros y los docentes, fundamentalmente en la enseñanza básica, deben asumir sus responsabilidades

#### Referencias bibliográficas

- Appiach, K. A. (2007). *La ética de la identidad*. Katz.
- Bernal, A., Gozálviz, V. y Burguet, M. (2017). Construcción ética de la ciudadanía en la actualidad. En M<sup>a</sup>. A. Hernández-Prados (edit). *Educación para la vida ciudadana en una sociedad plural* (pp. 93-118). Editum.
- Comisión Europea (2017). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Reforzar la identidad europea mediante la Educación y la Cultura*. Comisión Europea.
- Consejo de Europa (2010). *Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos*. Consejo de Europa.
- De Gasperi, A. (1954). *Discurso a la Conferencia Parlamentaria Europea*, París, 21 de abril de 1954.

- Domingo-Moratalla, A. (2001). Ciudadanía multicultural y filosofía política. En A. Cortina y J. Conill (eds.). *Educación en la ciudadanía* (pp. 63-83). Alfons el Magnànim.
- Donbavand, S. & Bryony, H. (2021). Citizenship Education for Political Engagement: A Systematic Review of Controlled Trials. *Social Sciences*, 10, 151. <https://doi.org/10.3390/socsci1005015>
- Estellés, M. & Fischman, G.E. (2021). Who Needs Global Citizenship Education? A Review of the Literature on Teacher Education. *Journal of Teacher Education*, 72(2), 223–236. <https://doi.org/10.1177/0022487120920254>
- García del Dujo, A. y Mínguez, R. (2011). Los límites de la educación en valores cívicos: cuestiones y propuestas pedagógicas. *Educación XXI*, 14(2), 263-284.
- Gutman, A. (2001). *La educación democrática: una teoría política de la educación*. Paidós.
- Heela Goren, M.Y. (2017). Global citizenship education redefined – A systematic review of empirical studies on global citizenship education. *International Journal of Educational Research*, 82, 170-183. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2017.02.004>
- Jáuregui, R. (2001). La convivencia multinacional. En A. Cortina y J. Conill (eds.). *Educación en la ciudadanía* (pp. 85-102). Alfons el Magnànim.
- Jørgen Klein, G.W. (2019). Teacher education and international practice programmes: Reflections on transformative learning and global citizenship. *Teaching and Teacher Education*, 79, 93-100. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2018.12.003>.
- Luis-Rico, M<sup>a</sup>. I., De la Torre, T., Palmero, C. y Jiménez-Eguizabal, A. (2019). Educación para la ciudadanía, formación inicial del profesorado y competencias *changemaker*. El principio del cambio. En A. Arrufat y R. Sanz (coords.). *La ciudadanía europea como labor permanente* (pp. 55- 76). Tirant lo Blanch.
- Mair, P. y Thomassen, J. (2010). Political representation and government in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 17 (1), 20-35. <https://doi.org/10.1080/13501760903465132>
- Majone, G. (1998). Europe's Democratic Deficit: the question of standards. *European Law Journal*, 4(1), 5-28.
- Moravcsik, A. (2008). The Myth of Europe's "Democratic Deficit." *Intereconomics: Journal of European Public Policy*, 43(6), 331-340. <https://doi.org/10.1007/s10272-008-0266-7>
- Naval, C., Fuentes, J. L. y Quintanilla, I. (2017). La educación para una ciudadanía global. Buenas teorías que orientan buenas prácticas. En M<sup>a</sup> A. Hernández-Prados (edit). *Educación para la vida ciudadana en una sociedad plural* (pp. 243-272). Editum.
- Nussbaum, M. (1999). Réplica. En M. Nussbaum (coord.). *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y ciudadanía mundial* (pp. 159-173). Paidós.
- Ordoñez, J. (2015). *Estado de la educación para la ciudadanía en España. Análisis Encuesta*. CIVES.
- Pérez-Pérez, C. y López-Francés, I. (2019). Formar ciudadanos en el s. XXI. Estrategias de intervención educativa. En A. Arrufat y R. Sanz (coords.). *La ciudadanía europea como labor permanente* (143-167). Tirant lo Blanch.
- Perrenoud, P. (2012). *Cuando la escuela pretende preparar para la vida. ¿Desarrollar competencias o enseñar otros saberes?* Graó.
- Poiars, M. (2009). Conclusiones del Abogado General Sr. M. Poiares Maduro. Asunto C-135/08. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CC0135&from=ES>
- Rodríguez-Aguilera, C. (2015). *El déficit democrático europeo*. Catarata.
- Santos-Rego, M. A. (2013). *Cosmopolitismo y Educación. Aprender y trabajar en un mundo sin fronteras*. Brief.
- Sen, A. (1999). Humanidad y Ciudadanía. En M. Nussbaum (coord.). *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y ciudadanía mundial* (pp. 135-142). Paidós.
- Tronto, J. C. (2013). *Caring democracy. Markets, Equality and Justice*. University Press.
- UNESCO (2017). *La educación al servicio de los pueblos y el planeta. Creación de futuros sostenibles para todos*. UNESCO.

