

Instituto de Investigaciones Gino Germani  
VI Jornadas de Jóvenes Investigadores  
10, 11 y 12 de noviembre de 2011

Leonora Arteaga Del Toro  
Universidad Autónoma de Baja California  
[leonoraarteaga@gmail.com](mailto:leonoraarteaga@gmail.com)

Eje 10: Ciudadanía. Democracia. Representación.

## **El reto de la creación de la ciudadanía para instauración de la democracia supranacional en Europa**

### INTRODUCCIÓN

Víctor Hugo, con referencia a Europa en 1849 dijo:

*“Llegará un día en que todas las naciones del continente, sin perder su idiosincrasia o su gloriosa individualidad, se fundirán estrechamente en una unidad superior y constituirán la fraternidad europea. Llegará un día en que no habrá más campos de batalla que los foros en los que compitan las ideas. Llegará un día en que las balas y las bombas serán sustituidas por los votos”.*(Fontaine, 2007).

Sin imaginarse que pasarían dos guerras mundiales y varios conflictos intraeuropeos, fascismos, limpiezas étnicas, y crisis económicas, estaba plasmando un sueño que dados los acontecimientos del siglo XX, no sería más que una utopía. Sin embargo el esfuerzo de estadistas como Monnet y Schuman, pusieron la primera piedra para la construcción de este sueño, donde naciones de diferentes orígenes étnicos e históricos convivirían en paz, bajo un espíritu de cooperación sin precedentes. Pero no ha sido fácil llevar a cabo este sueño, que comenzó como un acuerdo para comerciar carbón y acero en 1950. Conciliar intereses jamás ha sido fácil, y este caso no ha sido excepción. Sin embargo es más grande el miedo a otra Guerra Mundial, lo que ha logrado que se hagan las diferencias a un lado, y los Estados europeos cooperen. La devastación de la Segunda Guerra Mundial y la difícil posguerra, facilitaron el nacimiento de este espíritu de cooperación, en pro de la paz.

No obstante, conforme ha ido avanzando el proceso de integración, y conforme más Estados se han ido agregando, han surgido más retos que resolver, así como se han visto las bases del Estado, la soberanía y la ciudadanía, conceptos nacidos en el mismo continente, insuficientes, porque ya no pueden abarcar la situación política actual. La desaparición de fronteras físicas dentro del espacio de los miembros de la Unión Europea, ha incrementado la movilidad, lo cual ha provocado que el concepto de ciudadanía sea insuficiente. Así como el

de Estado-nación, dado que el Estado supranacional que ellos proponen, no va en la línea tradicional de la construcción del Estado-nación, y el de soberanía, dado que para funcionar se tiene que ceder un poco en la toma de decisiones que concierne a toda la Unión. El reto ahora es lograr que todos los europeos se sientan identificados con el proceso de integración y las instituciones que de él emanan, para que la democracia mejore su calidad y funcionamiento, dado que tendría que haber rendición de cuentas, así como participación en más niveles. Entonces el reto sería, la creación de un *demos* europeo.

Una herramienta para poder construir un *demos* europeo, es el diálogo intercultural, ya que promueve el acercamiento de culturas, esto puede ser a nivel local o a nivel global, sin imponer las ideas, prácticas o costumbres de una cultura dominante sobre otra, porque no quiere decir que se exterminara una de ellas, sino que se llega a un entendimiento mutuo, porque las partes involucradas están comprometidas, hay un estado de derecho que no permite que una se aproveche de la otra y hay reciprocidad y respeto, haciendo alusión al proyecto de paz que implica el proceso de integración europeo. Con esta herramienta se puede lograr la integración de una base ciudadana europea, no solo a nivel nacional, sino supranacional, ya que supone la adquisición de habilidades para relacionarse con individuos de diferente cultura, religión y lengua.

El objetivo de este trabajo es distinguir los obstáculos a los que se enfrenta la creación de una ciudadanía o *demos* europeo basado en la participación, como parte de la legitimación del establecimiento de la democracia supranacional europea. El interés en el tema radica en que, así como ha ido evolucionando la estructura política y la democracia europea, y han nacido conceptos como el de Estado-nación, ciudadano y soberanía, estos se están agotando dado que el proceso de integración de la Unión Europea va encaminado a la creación de un Estado Supranacional, donde la ciudadanía será distinta a la del Estado-nación tradicional, cada Estado miembro habrá cedido su soberanía para formar parte de la Unión y los procesos tradicionales de la toma de decisiones democrática, tendrán que ser reemplazados por otros que se adapten a las necesidades del nuevo Estado.

Este trabajo está dividido en cinco secciones, las cuales tratan desde la evolución del proceso de integración, como los retos que hay que resolver para llegar a la construcción de una ciudadanía supranacional, así como de una posible solución, siendo esta el diálogo intercultural.

## DE ROMA A LISBOA

El proceso de integración de la Unión Europea, está haciendo que se repiense el Estado, la soberanía y la ciudadanía, dada la movilidad de personas y el desvanecimiento de fronteras internas para los ciudadanos de la Unión. Europa no procede del pasado sino que se plantea en términos del futuro en los distintos ámbitos del mercado del trabajo, de la ecología, del Estado social, de la migración internacional, de las libertades políticas y derechos fundamentales (Beck, 1998, p. 215). Y se está observando, que el fin de la división política de Europa es un acontecimiento progresivo de una inmensa trascendencia histórica. Puede comprenderse que vaya acompañado entre los intelectuales por un determinado entusiasmo por la idea de “cultura europea”, que está por redescubrir o reconstruir (Balibar, 2003, p. 224). Sin embargo como aún no está unificada Europa, sus Estados miembros están enfrentando obstáculos frente al supranacionalismo, como la creciente migración y que para unas cosas no existen fronteras internas, pero para otras si, debido a la subsidiaridad. Estos obstáculos se deben al supranacionalismo, lo cual se refiere a los esfuerzos de dos o más países por compartir su soberanía estableciendo nuevas estructuras de toma de decisiones sobre y por encima de sus gobiernos nacionales (Sodaro, 2006, p. 121), lo que implica compartir políticas monetarias y de seguridad.

Para tener una idea clara de cómo repensar estos conceptos es necesario remontarse a sus definiciones tradicionales. Partiendo del concepto de Estado, se puede decir que han existido varias definiciones de Estado, desde la antigua Grecia, hasta la actualidad, para referirse a todas las instituciones de gobierno y administración de un país, así como a los funcionarios y empleados que trabajan en ellas (Sodaro, 2006, p. 93). Según Jacques Lagroye, “lo que se llama “Estado” con un mínimo de rigor corresponde al tipo de organización política que apareció en Europa en la era moderna y que se impuso de alguna manera como modalidad legítima de gobierno de las sociedades en la época contemporánea” (Lagroye, 1999, p. 55). Desde su nacimiento, en Estado moderno, ha tenido el monopolio de la coercitividad, y ha podido garantizar a su población seguridad y estabilidad, pero el proceso de integración europeo está retando este monopolio, ya que ahora los Estados miembros comparten políticas económicas, de seguridad y sociales, dado que han cedido soberanía en pro de este proyecto de paz, dado que en el Tratado de Roma de 1957, está implícito que la integración económica podría conducir a la integración política y social (Adnett & Hardy, 2005).

Esto está haciendo repensar el concepto, dado que uno de los aspectos que lo está retando al concepto de Estado, es el hecho de que las Economías regionales, como la Unión Europea, están afectando la ciudadanía, ya que los nuevos mercados supranacionales requieren nuevos estados de derecho para regularlos. Y esto es inevitable para las transacciones económicas y comerciales, porque estas recaen en los trabajadores que producen estos mercados, ya sea porque es un movimiento completamente libre dentro de la región irrespectiva de las barreras del estado nación, o porque aún existe solo una posibilidad, el costo del trabajo se torna importante para la competitividad, y los salarios no pueden ser solamente referenciados nacionalmente. Este problema radica en que en Europa, el enfoque en los tratados anteriores era la movilidad de los trabajadores, y es hasta el tratado de Maastricht y el de Ámsterdam, es que se comienza en Europa a pensar en la ciudadanía (Adnett & Hardy, 2005), y con estos tratados es que se consolida la estructura para la toma de decisiones supranacional, sin embargo bajo el principio de subsidiariedad, es que los Estados miembros, aún pueden tomar sus propias decisiones de política en algunas áreas.

Sin embargo, la ciudadanía es un aspecto importante para el Estado, dado que además de ser parte esencia de la sociedad, junto con el gobierno y el territorio, también refiere a la pertenencia. Sin este elemento no puede existir la nación. Y para un Estado contar con una nación es importante porque lo dota de identidad, y una identidad nacional común puede ser una importante fuerza unificadora, estableciendo cierta homogeneidad en un grupo que, de otro modo podría estar dividida (Sodaro, 2006, p. 113).

Entonces para crear un estado supranacional es necesario también crear una identidad supranacional, que involucre un sentimiento de pertenencia y una memoria colectiva, sin embargo esta tendrá que tomar elementos y valores comunes a todos los miembros, tal y como se menciona en el Tratado Consolidado de la Unión Europea en el apartado de los derechos fundamentales.

Otra razón para repensar el concepto de Estado, así como el de ciudadanía, es el Estado de Bienestar, porque la sociedad aún se dirige al estado para encontrar algún tipo de solución a sus dificultades (Nudelsman, 2007), dado que la funcionalidad del Estado radica en su capacidad para realizar la integración de todos los grupos y todas las formas de intereses particulares organizados, para asegurar el acuerdo de los individuos sobre valores (o normas) comunes, para imponer metas colectivas comunes, a costa de innovaciones y cambios a veces conflictivos (Lagroye, 1999, p. 100). Y esto es porque la sociedad aun reconoce que como Rousseau lo argumento, la sociedad se basa en un “contrato social” por el que la libertad del

individuo se rinde a las leyes impuestas por él mismo, que son el resultado de la voluntad general. Rousseau defendía que la soberanía reside en el pueblo en todo momento y que no puede arrebatarle (Frost, 2005, p. 215). Prueba de esto es el Estado de Bienestar Europeo.

El proceso de reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial, trajo el advenimiento del Estado del Bienestar Moderno, y con ello el Modelo Social Europeo. En el Libro Blanco de política social, el Modelo Social Europeo es definido como un conjunto de valores comunes, principalmente el compromiso con la democracia, libertad individual, diálogo social, equidad de oportunidades, y seguridad social adecuada y solidaridad hacia los miembros más débiles de la sociedad (Jepsen & Serrano Pascual, 2005, p. 234). La Comisión Europea distingue cuatro modelos básicos: el Anglosajón, el Continental, el Escandinavo y el Sud europeo (Biffi, 2003, p. 4), sin embargo quien sentó las bases para esta clasificación fue Gøsta Esping Aderson, quien en “The Three Worlds of Welfare Capitalism” solo distinguió tres, el Liberal, el Conservador y el Social Demócrata. Conocer estas diferencias es necesaria para observar los retos que la toma de decisiones en esta materia traerá, sin embargo la política social Europea no es intervencionista, ya que hay áreas en las que cada Estado miembro individualmente toma sus decisiones, que son la educación y la salud (Adnett & Hardy, 2005, p. 2). Y una ventaja de ello para Europa es, que será cada vez una entidad menos cerrada y cada vez un conjunto abierto y dotado de varios círculos concéntricos de instituciones supranacionales en equilibrio inestable que constituyen un espacio de reencuentro entre conjuntos económicos-culturales distintos cuya especificidad histórica, por separado, es al menos tan fuerte como la de la unidad europea misma (Balibar, 2003, p. 227).

Dado que se están respetando los diferentes antecedentes culturales de los Estados miembros, y aun la política social no es intervencionista, sin embargo será difícil llegar a un Modelo Social Europeo común, porque la emergencia del multiculturalismo está ligado a la crisis de las estrategias de manejo de los estados de bienestar (Castels & Davidson, 2000, p. 160), porque dada la alta movilidad y migración está retando el concepto de ciudadanía, y cómo el Estado de Bienestar vela por los ciudadanos dentro de sus fronteras, es un asunto delicado, porque hacer una distinción entre ciudadanos y no ciudadanos podría generar conflictos. Este es el aspecto más importante, por el que se tiene que repensar el concepto de Estado para adaptarse al supranacionalismo, ya que afecta a la parte medular del contrato social entre los ciudadanos y su estado. Y para poder lograr una Europa unificada, debe de haber un Estado de Bienestar común que satisfaga las necesidades de todos los ciudadanos de la misma manera.

Otro concepto que también se tiene que repensar es la soberanía, ya que, la soberanía se enfrenta a dos obstáculos, cada uno de los cuales podría provocar su desaparición (Balibar, 2003, pág. 276) . Esto refiere a la índole económica, y como se ha observado, la Unión Europea es una economía regional, y el segundo tienen que ver con lo que Castels y Davidson, señalan en cuanto a la ciudadanía, así como la autoridad en manos del pueblo. Y esto pone a prueba al concepto, porque los límites territoriales de los estados no coinciden más con la extensión o los límites de la autoridad política sobre la economía y la sociedad (Nudelsman, 2007). Este concepto se tiene que repensar porque un Estado es soberano en la medida en que ejerce de modo independiente la autoridad gubernamental en su territorio, rechazando la voluntad de estados extranjeros de imponer sus propias leyes o interferir en el orden político interno (Sodaro, 2006, p. 94). Sin embargo para sobrellevar estos retos existe el principio de subsidiariedad, la segmentación de derechos y educación cívica diferenciada (Castles & Davidson, 2000), porque aún hay áreas en las que no existe la hechura de política común. Pero el supranacionalismo, al verse reflejado en las relaciones diplomáticas con otros Estados, refuerza a la soberanía, ya que está restringida unidad europea, en parte supranacional, en parte confederal, y se ha desarrollado como un conjunto que compite con la potencia americana, pero asociada a ella en el marco de la confrontación político-militar Este-Oeste (Balibar, 2003, p. 226). Entonces puede ser que a nivel individual se tenga que ceder soberanía, como el ciudadano cede parte de su libertad en pos de que el Estado le se seguridad, si esto implica que dentro del sistema internacional hay una mayor posibilidad de competir, los Estados mas exitosos son los que colaboren con otros. Entonces la soberanía se tiene que ver desde el punto de vista de la unión, no de los miembros (Weiss, 1998).

La importancia de repensar estos conceptos radica en que aun la soberanía nacional permanece aún como el principio organizador central del universo político (Nudelsman, 2007) y el Estado sigue siendo el actor principal de las relaciones internacionales, así como la ciudadanía sigue siendo un factor importante en la construcción de identidades nacionales. Entonces, repensar y adaptar estos conceptos significa que se están tomando en cuenta los cambios que la globalización está trayendo, tanto en lo político como en lo económico, y se estaría dejando de concebir al Estado como una unidad homogénea, en la que todo está sujeto a la tradición y costumbre, para abrir camino a la sociedad abstracta (Albrow, 1997) que representa la sociedad global; así como se estaría dejando de ver a la soberanía como algo cerrado en la que solo un elemento del Estado tiene voz, para verla como un espacio abierto donde cada individuo perteneciente al Estado tiene la libertad expresarse sin la presión de un poder superior a él; y la ciudadanía pasaría a ser más que la pertenencia a un territorio

delimitado por fronteras físicas y avalado por leyes específicas, a la pertenencia a un territorio sin las fronteras físicas y avalado por leyes más universales.

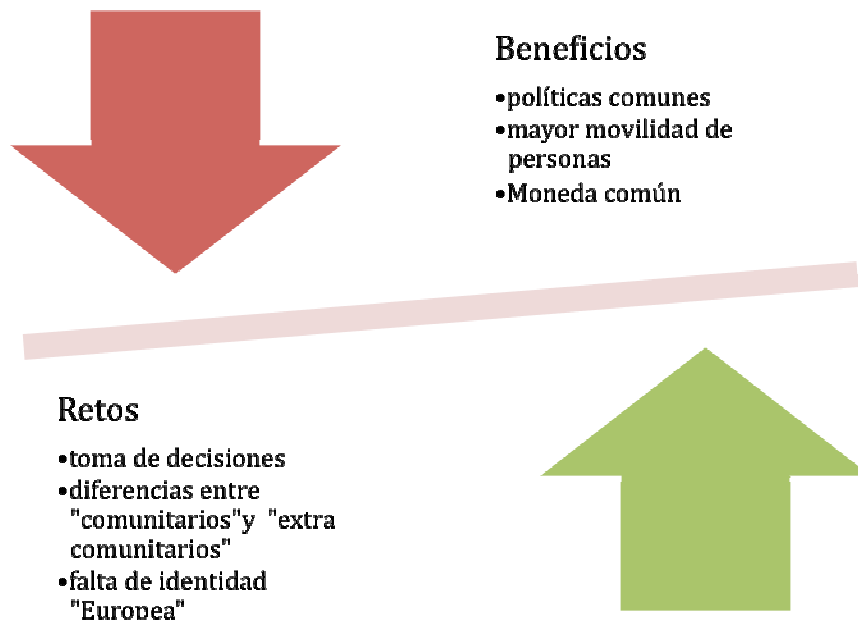
Sin embargo esta sería una tarea monumental, ya que se tienen que reconciliar un juego de fundamentos tradicionales, con uno totalmente contrario a ellos, sería como reconciliar los fundamentos de la física tradicional con los fundamentos de la física cuántica. En Europa ya se están dando los pasos necesarios para llegar a ello, porque el proceso institucional de actualizar las normas por las que se rigen las relaciones entre los Estados miembros y la UE y entre la ésta y sus ciudadanos ha llegado a su fin (Fontaine, 2007). Sin embargo hace falta que se ratifique el Tratado de Lisboa para que esto se haga realidad, disponiendo del marco jurídico necesario.

## LOS RETOS DE LA INTEGRACIÓN

Todo tiene un balance, dado que existen aspectos positivos y negativos, para evaluar cada cosa. El proceso de integración Europea no es la excepción, aunque el sueño de Víctor Hugo y otros visionarios esté próximo a cumplirse, aún existen aspectos negativos en los que se tiene que trabajar, a pesar de lo positivo que esta Unión ha traído a sus 27 integrantes. Uno de los aspectos positivos, o ganancia, es que la Unión Europea es un pacto entre naciones soberanas que han resuelto compartir un destino común y ejercer conjuntamente una parte creciente de su soberanía. Y este guarda relación con las aspiraciones más profundas de los europeos: paz, bienestar económico y físico, seguridad, democracia participativa, justicia y solidaridad (Fontaine, 2007). Sin embargo no existe y una Europa política, como señala Ulrich Beck, “lo más irritante de que no exista una Europa política no es su inexistencia sino que ni tan siquiera ello se perciba como una carencia” (Beck, 1998, pág. 214). Aunque el hecho que no exista una Europa política no se le puede atribuir a la inexistencia de medios que fomenten lo Europeo, sino a que el proceso de integración ha traído muchos cambios a la manera de percibir conceptos políticos, como el de Estado y ciudadanía.

Otro de sus aspectos positivos es que solo en el espacio transnacional de Europa resulta posible que las políticas nacionales dejen de ser el objeto que amenaza la globalización y pasen a ser su sujeto configurador (Beck, 1998, pág. 215), dado que el verdadero motor del fuerte crecimiento alcanzado por los países europeos durante la posguerra fue el compromiso social capital/trabajo (Amin, 1999, pág. 139). Pero las estructuras políticas que se han desarrollado en Europa plantean problemas difíciles de circulación, de control de fronteras, de

derechos sociales, no puede sino acentuar era tendencia y hacer de la diferencia entre los “comunitarios” y los extra-comunitarios” en cuanto tales un envite de conflictos abiertos o latentes (Balibar, 2003, p. 222). Esto refleja que ni el Estado, ni la soberanía están perdiendo fuerza, ni están desapareciendo.



**Ilustración 01:**

**Beneficios y Retos del proceso de Integración Europeo**

Aunque hay algo que ha mostrado las dos caras de la moneda, el Euro, aunque que ha sido difícil implementarlo, por lo estricto que fue el “Pacto de estabilidad y crecimiento”, también sacó a relucir que la idea original no era de implementar un sistema democrático y federal, sino una estrategia para la productividad y el crecimiento, basado en los principios del filósofo Saint-Simón, y operado por expertos y oficiales, sin poner atención a sus beneficiarios (Judt, 2007, p. 727), es por eso que ha sido problemática la última parte del proceso de integración, dado que cada miembro quiere tener voz y voto. De cualquier forma, esto ha tenido sus ventajas dado que los beneficios de compartir un solo mercado regional han sido reales: existe la libertad de estudiar, trabajar y viajar en cualquier Estado miembro de la Unión, como si se fuese ciudadano de este, por ejemplo, o la Política Agraria Común (Judt, 2007). Es por eso que ha sido difícil ponerse de acuerdo, porque cada miembro, hasta la cumbre de Niza en el año dos mil, había sido más o menos independiente, dada su condición voluntaria de asociación, donde poco a poco habían estado cediendo poder, además de que el



sistema de toma de decisiones no se había adaptado a las ampliaciones, sin embargo en el dos mil cuatro supero algunas de estas dificultades, a pesar del déficit democrático existente (Judt, 2007).

A pesar de todo los europeos disfrutaban una extraordinaria combinación de libertad individual, solidaridad social y paz (Mazower, 1998, p. 403), sin embargo la Unión Europea puede ser una respuesta histórica [dado su pasado], pero jamás un sustituto (Judt, 2007, p. 831). Y es esa falta de memoria colectiva, lo que hace difícil la creación de una identidad “europea”, que haga que sus ciudadanos sientan pertenencia a la Unión, más que a su nación, y que los lleve a la integración total. Por eso es necesario repensar los conceptos de Estado, ciudadanía y soberanía, dentro de este contexto, para poder facilitar los procesos de toma de decisiones y en turno el proceso de integración.

La movilidad ha provocado que se tenga que repensar el concepto de ciudadano, dado que ya no cabe dentro de su concepción tradicional en el marco de la abolición de fronteras interiores de Europa, pero aún le hace falta que se construya la identidad Europea, para poder ser adaptado. El problema radica en que ser ciudadano europeo implica que cada estado miembro de la Unión respete, los derechos fundamentales, lo que no es difícil porque emanan de tradiciones comunes, sin embargo hay cosas que son diferentes en cada miembro como las políticas de salud y educación, las cuales tienen que ver con la tradición de Estado de Bienestar a la que pertenecen, y estas diferencias hacen que sea delicado el problema de la ciudadanía. Porque antiguamente se excluía al extranjero, pero ahora el extranjero también es parte, si proviene de un Estado miembro de la Unión.

La soberanía no se ha visto tan mermada como se pudiera pensar, dado que este proceso ha sido voluntario, si se pone a cada Estado como individuo, surge de la necesidad de estar con el otro para ser más fuerte, y poder enfrentarse al sistema internacional sin miedo a ser atacado por otro Estado más grande y fuerte, perdiendo su libertad de tomar sus propias decisiones. Sin embargo también se tiene que adaptar a las nuevas condiciones que trae consigo el proceso de integración.

## INTEGRACIÓN, DEMOCRACIA y CIUDADANÍA

La Unión Europea fue pensada como un proyecto de paz y democracia al final de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de evitar otro conflicto similar y renovar los valores democráticos de los europeos. Sin embargo el proceso de integración de la Unión Europea, ha planteado importantes retos a la democracia europea. Según Goodman (1997) y Majone

(1996), las instituciones emanadas del Tratado de Maastricht, sufren de un déficit democrático, debido a que han sido legitimadas por medio de políticas e iniciativas, producto de acuerdos políticos que debilitan el grado de democraticidad, porque no rinden cuentas de la misma manera que las instituciones mayoritarias. Esto se ha convertido en un reto, dado que ahora los ciudadanos para poderse identificar con las instituciones, así como para que acepten ceder soberanía en la toma de decisiones, estos tienen que aprender a reemplazar la lealtad de ser ciudadano nacional a ser ciudadano europeo, haciendo a un lado el miedo de perder su identidad nacional (Risse, 2005) y aceptando convivir y cohabitar con otros que no necesariamente comparten sus mismos rasgos identitarios.

Es por eso que existe el temor de que la construcción europea como nueva entidad política sólo llegue a realizarse de manera vertical, es decir como una instancia burocrática superpuesta artificialmente sobre los intereses nacionales y no como una progresión de legitimidad constitucional de la mano de un futuro “pueblo europeo” a discutir y crear desde una opinión pública informada (Muñoz, 2010 p.41). Por el tamaño del aparato burocrático supranacional europeo que resultaría de una construcción “vertical”, como lo menciona Muñoz, hay quienes proponen una “tercera solución”, la cual consiste en no aplicar el concepto tradicional de soberanía, sino transformarlo al igual que el de Estado (Serra, 2008) (Fiorivanti, 2004), ni aplicar jerarquías legales (Fiorivanti, 2004). Esta tercera solución conduce a repensar los conceptos de Estado, soberanía y ciudadanía, dado que los conceptos actuales ya no son suficientes para comprender esta nueva construcción política. Esto conduce a la necesidad de comprender el concepto de supranacionalismo.

El Supranacionalismo hace referencia a los esfuerzos de dos o más países de compartir su soberanía estableciendo nuevas estructuras de toma de decisiones sobre y por encima de sus gobiernos nacionales (Sodaro, 2006, p.121). Por lo que para la democracia europea, el supranacionalismo supone buscar un equilibrio entre la toma de decisiones en todos los niveles sin desvincularse de la democracia liberal (Goodman, 1997). De ahí, que un tema central de los acuerdos supranacionales sea el de asegurar la participación democrática de todos los interesados, la transparencia del proceso de adopción de decisiones supranacionales y la rendición de cuentas de las instituciones regionales (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2003). Sin embargo esto plantea retos importantes para los miembros de la Unión Europea, ya que por el tamaño de la unidad política, la toma de decisiones es más difícil, así como complicada y a sí mismo, la coordinación de políticas se ve afectada.



**Ilustración 02:**

**Retos que plantea el Supranacionalismo a los miembros de la Unión Europea**

Entonces para los miembros de la UE, el supranacionalismo implica el reto de coordinar políticas comunes, con políticas propias basadas en el principio de subsidiariedad, donde se es libre de tomar decisiones propias, basándose en el ideal de que ningún Estado puede estar sujeto a la arbitrariedad de otros (Schitter & Trechsel, s.f., p. 52). Ya que si se cuenta con instituciones fuertes, la calidad de la democracia mejora, porque la rendición de cuentas democrática se incrementa en varios niveles (Goodman, 1997). No obstante es necesario que los ciudadanos se identifiquen con ellas, para lograr esa Fortaleza, y así ayudar a la legitimación de Europa como Unión supranacional (Risse, 2005).

## EL PROBLEMA DE LA LEGITIMIDAD

Desde la perspectiva de Schmitter, los retos que tiene que enfrentar la UE para su legitimación están relacionados con un diseño institucional que en su mayoría, se debería llegar por consenso de los ciudadanos, permitiéndoles manifestar sus intereses y expectativas, ya su vez puedan confiar en que estas velarán por ellos. Ahora bien, Chantal Mouffe (2007), citando a Falk y Strauss, plantea que la solución a problemas de seguridad nacional, que son producto del lado oscuro de la transnacionalización de la política, es la creación de un marco institucional capaz de adaptar democráticamente la creciente internacionalización de la política, de manera que “los individuos y grupos puedan canalizar sus frustraciones en

esfuerzos para intentar participar e influir en la toma de decisiones parlamentaras, como se ha acostumbrado a hacer en las sociedades más democráticas del mundo” (Mouffe, 2007 p.101). Entonces analizando ambas perspectivas, se puede argumentar que la legitimación de un Nuevo diseño institucional basado en la participación y consenso ciudadanos, tiene un doble beneficio en el caso de la UE, se legitima el proceso de integración política, ya que se contaría con un aparato institucional sin déficits democráticos, y quedaría lo suficientemente fuerte la UE como entidad política, siendo capaz de proveerse a sí misma seguridad, para enfrentar los problemas que menciona Mouffe, sin ayuda de terceros.

Por otro lado, Risse, partiendo del argumento de Hass (1958), explica que como parte del proceso de integración existe una dualidad de lealtades entre las instituciones nacionales y las que demanda jurisdicción sobre las anteriores, así como el cambio de lealtades entre ambos tipos es tomado como medida del grado de integración. En este sentido, Risse coincide con Schmitter y Mouffe, en cuanto a la participación ciudadana, ya que en sus argumentos se puede observar que cuando los individuos se identifican con las instituciones, ya sean nacionales o supranacionales, es porque ya hubo una socialización suficiente como para identificarse con los valores de estas y existe confianza en ellas para que velen los intereses de los ciudadanos. Sin embargo en cuanto a la parte de las lealtades, Schmitter y Risse coinciden en que los ciudadanos obedecen a la autoridad por lealtad, pero no participan activamente en la toma de decisiones, por lo que desde esta perspectiva, el reto es lograr la participación ciudadana suficiente para que se logre la identificación colectiva con las instituciones y evitar que el ciudadano europeo reaccione sin tener conciencia de quien puso las reglas (Risse, 2005), es decir que el ciudadano no conozca de donde emanaron, ni por qué. Otro reto consiste en que el proceso de integración tenga el mismo significado para todos (Schmitter, 2001), es decir, que todos tengan claro si la UE representa un Mercado o una entidad política supranacional . En suma para poderse legitimar la Unión Europea necesitara un diseño institucional, al cual se haya llegado por consenso, así como un mecanismo por el cual las reglas sean las mismas en todos los niveles, evitando así la “verticalidad” que tanto se teme. Logrando esto será más fácil llegar a crear un modelo de ciudadanía supranacional.

## CIUDADANIA NACIONAL VS CIUDADANIA SUPRANACIONAL

Para poder legitimar las instituciones supranacionales, y así cuidar la calidad de la democracia en todos los niveles, es necesario contar con una base ciudadana participativa que se identifique con ellas (Schmitter & Trechsel, s.f.). Sin embargo para ser ciudadano de alguno

de los Estados miembros es necesario cumplir con los requisitos que cada uno de ellos impone, lo que significa que los residentes permanentes no nacionales queden excluidos, y eso no permite que los procesos democráticos tanto nacionales como supranacionales funcionen idealmente. Por lo que es necesaria una ciudadanía supranacional que garantice a cada individuo la igualdad y la protección de sus derechos, independientemente de un origen, idioma o creencias, esto es conformando una identidad que vaya más allá de lo local, lo regional y lo “nacional” (Muñoz, 2010, p.45). Sin embargo la creación de esa identidad es un reto en sí misma, dada la construcción política y la constitución cultural moderna de Europa.

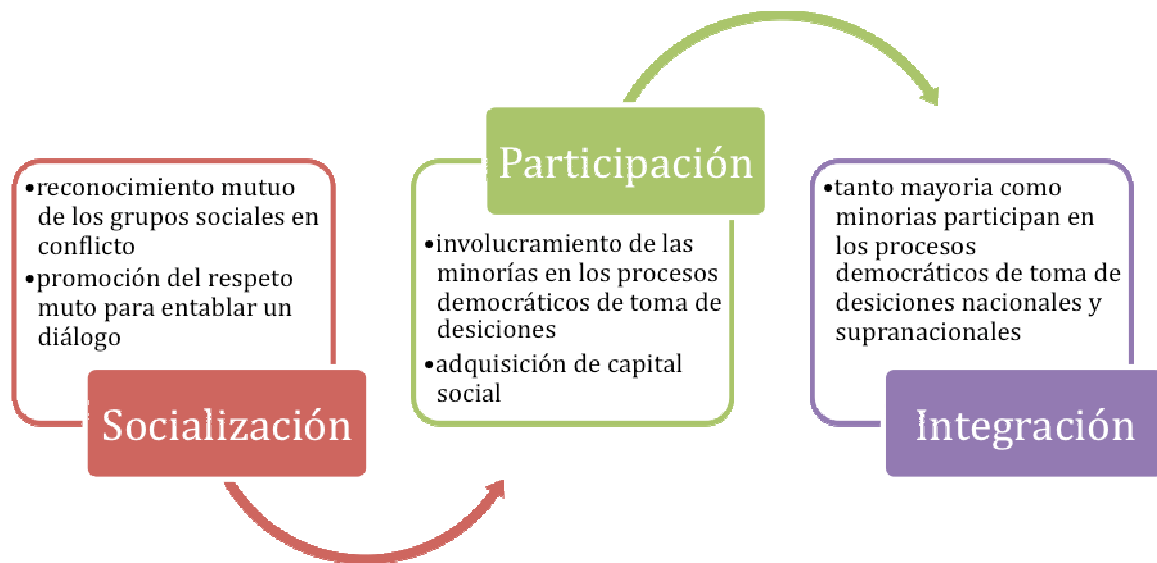
En el caso del proceso de integración, las políticas de ciudadanía fueron introducidas para promover la cohesión política, pero la ciudadanía europea está construida por una mezcla de derechos nacionales y supranacionales, funcionando para fortalecer el consenso popular del proceso de integración e incrementar la convergencia entre la unión (Goodman, 1997). No obstante, la ciudadanía sigue enraizada en los conceptos estatistas de nacionalidad (Andriessen, 1993), subestimando a la identidad cívica europea, dado que varios de los países miembros de la unión, otorgan la nacionalidad en base a la “sangre” o lugar de nacimiento, en tanto a la residencia (Goodman, 1997 p.175). Sin embargo un resultado que está, claro es, a la vista: un mosaico lingüístico, étnico y cultural marcado por el mestizaje, un multiverso que invita a aprender de las diferencias y no solo respetarlas, una escuela de tolerancia positiva y activa, no meramente pasiva como la del superior que “perdona la vida” a sus inferiores (Muñoz, 2008 p.56). Con esto se puede observar que una ciudadanía supranacional europea tendría que estar basada en el consenso de todos sus miembros, dado que conciliar y reconciliar a este mosaico de leguas, culturas y etnias no es una tarea sencilla. Dado que las identidades han cambiado, pero los nacionalismos siguen enraizados, lo cual no permite avanzar al proceso de creación de una ciudadanía europea.

Ahora, otro factor que contribuye a este mosaico y a la diversidad del *demos* europeo es la migración, ya que al cohabitar europeos y extranjeros, se genera otro tipo de dinámica, donde unos tienen acceso a un conjunto de derechos y otros no (Schmitter y Trechsel, s.f.). Por lo que en Estados donde la ciudadanía depende del *ius sanguinis* o del *ius soli*, y no tanto del tiempo de residencia, existirán residentes permanentes que no gocen plenamente de los mismos derechos políticos que los ciudadanos. En aras de resolver estos problemas y evitar la violación de los principios básicos de la democracia, existen estrategias tales como el diálogo intercultural, que permite resolver problemas y conflictos potenciales, derivados de cuestiones étnicas y culturales, así como invita a todos los miembros de la sociedad, ciudadanos y residentes, a ser parte de las prácticas cívicas, ampliando de esta manera los niveles en los que

la democracia opera, ya que no solo a los ciudadanos se les esta rindiendo cuentas, también a los residentes no nacionales se les otorga voz y se les estimula a ser participes de la toma de decisiones, ya que mediante el pago de impuestos y acatando las leyes, estaban ya contribuyendo a su país de residencia.

Para el Consejo de Europa (2008), el diálogo intercultural es un instrumento que permite hallar constantemente un nuevo equilibrio de la identidad, respondiendo a nuevas aperturas y experiencias, e incorporando nuevas dimensiones a la identidad sin renunciar a las raíces propias, que ayuda a los ciudadanos a permanecer abiertos a las exigencias de la sociedades modernas. Esto es necesario, ya que como Slavoj Žižek manifiesta el nacionalismo presenta un goce en el campo social y la Causa Nacional no es otra cosa que la manera en cual los sujetos de una comunidad étnica dada organizan su goce a través de sus mitos nacionales (Mouffe, 2007 p.34). De esta manera el nacionalismo ha sido una forma de mantener la cohesión social, este no permite a la sociedad que se abra a convivir y cohabitar con extranjeros sin diferenciarlos, sin embargo tanto los escenarios nacionales, como internacionales han evolucionado desde el siglo XIX cuando este fue necesario para la construcción de los Estados-nación contemporáneos, por lo que el diálogo intercultural es una herramienta necesaria para la creación de una identidad europea, que trascienda a las identidades nacionales, sin transgredirlas. Ya que contrario al multiculturalismo, el dialogo intercultural promueve la integración conociendo al otro sin señalarlo o en su defecto asimilarlo. Esto ayuda a que se amplíen las visiones nacionales a supranacionales, y de esta manera se logra llegar a un nivel de integración que permite la participación plena,

promoviendo así la toma democrática de decisiones comunitarias.



**Ilustración 03:**

**Funcionamiento del dialogo intercultural**

El diálogo intercultural permite entonces, la adquisición de habilidades para poder participar a un nivel supranacional, así como la introducción de un cambio significativo dentro de la convivencia política y la formación de ciudadanos más tolerantes (Schmitter & Trechsel, s.f.). Lo que para las instituciones europeas significa, que los ciudadanos se identifiquen con sus valores, después de verlas como protectoras de sus intereses, lo que en turno significa la legitimación de la Unión Europea (Risse, 2005).

En este sentido, el diálogo intercultural, también supone acabar con la exclusión social y los problemas que estos generan en la calidad de vida de los europeos; ello no solo implica que se relacionen las minorías con la mayoría, sino también la generación de capital social, que permita tener acceso a los recursos como la información, habilidades, redes e influencia y tener ofertas de oportunidades para tomar parte en la sociedad (Wagner, 2007: 94). De tal forma que, en las minorías que no tenían derechos políticos anteriormente, al transitar a ser ciudadanos, se les incentiva a participar y a su vez a legitimar las instituciones existentes, de la misma manera que los ciudadanos nacionales.

Y así demostrar que la ciudadanía europea es un ejemplo prominente de cómo los límites de la membresía política pueden ser agrandados y el demos puede ser extendido más allá de las

naciones (Schmitter & Trechsel, s.f.). Además de convertirse en un prototipo de diseño de una ciudadanía post-nacional y un motor para crear una comunidad política en donde diversos pueblos se convierten en asociados en una experiencia colectiva y como diseñadores institucionales (Kostakopoulou, 2008, p. 286).

Como se ha observado, el resolver dentro del Estado-nación, las diferencias entre las minorías y la mayoría, es un paso importante para poder interactuar en un nivel supranacional, porque es en el espacio nacional donde se han adquirido las habilidades y se han socializado lo suficiente para que se construyan identidades colectivas que les permitan identificarse con las instituciones supranacionales, como instituciones que velan por sus intereses comunes y comparten los mismos valores con ellos.

Reconocer y conocer a las minorías, dentro de un Estado-nación, permite que a un nivel supranacional la interacción con el otro, sea menos intimidante, ya que será más fácil hacer un lado las barreras que suponen el no compartir lengua, costumbres y el mismo pasado. Con esto se logra que los ciudadanos puedan participar voluntaria y abiertamente, proponiendo temas, hacer preguntas, responder a otros puntos de vista, o involucrarse en alguna otra actividad que incluya alguna acción de dialogo (Singh, 2001).

Sin embargo aunque se cuente con un grupo de ciudadanos ya integrados, es necesario aunque estos se identifiquen con las instituciones, para que participen dentro del proceso democrático. Proceso para el cual, la legitimidad es fundamental.

## CONCLUSIÓN

La Unión Europea, es un extraordinario proyecto de paz y cooperación, sin precedentes, surgido de la devastación provocada por la Segunda Guerra Mundial, pero aún está lejos de ser un Estado Europeo unificado, dada la cantidad de intereses, tradiciones, economías, idiomas, problemas sociales y políticos, que hay que conciliar, aunque han estado claras las reglas del juego, es muy difícil ceder ante tantos Miembros, más si cada uno es diferente en cuanto al poder político y económico que representa. La solución sería buscar los puntos y objetivos comunes, para ir haciendo a un lado las diferencias, sin embargo esto no es tarea fácil, dado que no existe una identidad Europea común, solo un espacio imaginario donde se comparten aspectos políticos, económicos y sociales; preocupaciones por el medio ambiente, la paz y los derechos humanos; y un espíritu de cooperación, con aras de evitar más conflictos bélicos.



El proceso de integración a su vez plantea retos para las instituciones democráticas europeas, dado que tienen problemas de legitimidad e identificación colectiva. Así como existen varios detalles que a su vez dificultan esto en cuanto a las instituciones y el proceso mismo, como el que aún no se plantee cual va a ser la “identidad” de Europa, es decir que va a “ser”, y también cómo se va a gobernar, también que aunque se compartan arreglos institucionales no quiere decir que se legitimen de la misma manera.

Y esta identidad europea deberá ser la base del *demos* europeo que se busca construir, ya que es necesario que toda la población de la Unión se identifique como europeo, si se pretende que la participación ciudadana aumente, y que las instituciones supranacionales sean legitimadas. Sin embargo esta identidad, no deberá ser basada en cuestiones culturales, sino en la participación ciudadana, así como en los aspectos en compartidos de cada una de las 27 identidades nacionales existentes.

Aunque se crea que el problema solo radique en la calidad de la democracia y de las instituciones, es necesario que ambas mejoren para que los ciudadanos las apoyen y legitimen voluntaria y conscientemente, sin embargo para lograrlo es necesario que exista participación por parte de ellos, y que dentro de cada Estado miembro y de la Unión, Europeos por sangre y lugar de nacimiento, acepten integrar también como ciudadanos a quienes solo son residentes, ya que provienen de otros continentes. Y para que haya participación por parte de los ciudadanos tanto en la toma de decisiones nacional, como supranacional, es necesaria esta conciencia y que se cuente con las habilidades y la socialización suficiente, para no sentirse amenazados por que algún determinado grupo étnico sea mayoría, sino sentir que dentro de los procesos democráticos de la Unión Europea, están siendo representados, porque comparten los mismos valores e intereses.

Con lo anterior se lograría que los ciudadanos se identifiquen con las instituciones, y de esta manera las legitimen, ya que por consenso están accediendo a un diseño institucional que les conviene a todos, y el ceder soberanía traería más ganancias que pérdidas. De esta manera la calidad de la democracia estaría aumentando, porque la rendición de cuentas se está dando en todos los niveles posibles y con esto las instituciones, que tienen un déficit democrático, estarían fortalecidas, de manera que se contaría con un alto nivel de integración.

Lograr esto no es una tarea fácil, que quizá tome otros cincuenta años mas, pero así como han evolucionado las instituciones políticas, estatales y democráticas a lo largo del tiempo y han dado saltos significativos después de los grandes conflictos (Schmitter & Trechsel) (Andriessen, 1993), es posible esperar que esto suceda, como parte de este proceso de integración y creación de zona de paz (Risse, 2005).

Y si bien es cierto que el mayor reto es la ciudadanía, por el hecho de que entre más grande y diverso sea el grupo, más difícil es llegar al consenso, existen mecanismos y herramientas, como las que se encuentran en el dialogo intercultural, que permitirán a los habitantes de Europa, sean europeos por sangre, nacimiento o residencia, cohabitar aceptando sus diferencias culturales, como religión y lengua, fomentando la participación y la no exclusión. Esta herramienta es de gran ayuda porque brinda las habilidades necesarias a los ciudadanos de que cuando el momento de tomar decisiones a nivel supranacional, se puedan tomar en base a los intereses comunes y no a los intereses nacionales, dado que el ciudadano habrá llegado a perder el miedo de relacionarse con el otro y se habrá dado el tiempo necesario para conocerlo y darse cuenta que comparten intereses.

## BIBLIOGRAFIA

Organización De Las Naciones Unidas Para La Agricultura Y La Alimentacion. (2003). *Integración regional y seguridad alimentaria en países en desarrollo*. Consultado el 18 de Agosto de 2010 de Capítulo 3: Aspectos Institucionales De La Integración Regional: <http://www.fao.org/docrep/004/y4793s/y4793s07.htm>

Adnett, N., & Hardy, S. (2005). *The European Social Model*. Northampton, Massachussets, USA: Edward Elgar Publishing, Inc.

Balibar, É. (2003). *Nosotros, ¿Ciudadanos de Europa?* Madrid: Tecnos.

Beck, U. (1998). *Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. (B. Moreno, & M. R. Borrás, Trads.) Barcelona: Paidós.

Biffi, G. (2003). *Diversity of Welfare States in the EU: A Challenge for Policy Coordination*. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Castells, S., & Davidson, A. (2000). *Citizenship and Migration. Globalization and the politics of belonging*. Routledge NY: Routledge.

Fontaine, P. (2007). *Doce Lecciones sobre Europa*. Consultado el 23 de Diciembre de 2008 de Europa: El portal de la Unión Europea: [http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu\\_glance/60/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/60/index_es.htm)

Goodman, J. (1997). The European Union: reconstituting democracy beyond the nation-state. In A. McGrew, *The Transformation of Democracy: Globalization and Territorial Democracy* (pp. 171-196). Malden: Polity Press.

Jepsen, M., & Serrano Pascual, A. (2005). *The European Social Model: an exercise in deconstruction*. *Journal of European Social Policy* , 15 (3), 231-245.

Judt, T. (2007). *Post War: A History of Europe Since 1945*. London: PIMLICO Random House.

Kostakopoulou, D. (2008). *The evolution of European Union Citizenship*. *European Political Science* , 285-295.

Lagroye, J. (1999). *Sociologia Politica*. Fondo de Cultura Económica.

Majone, G. (2006). The common sense of European Integration. *Journal of European Public Policy* , 13 (5), 607-626.

Mazower, M. (1998). *Dark Continent: Europe's Twentieth Century* (2000 ed.). New York, United States: Vintage Books.

Muñoz, J (2010), “La Europa de los Ciudadanos”, en Couceiro-Bueno J. (2010) *Europa ante sí misma*, Madrid, Biblioteca Nueva, pp.39-56

Mouffe, C. (2007), *En torno a lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica

Nudelsman, S. E. (3-5 de Octubre de 2007). El rol del Estado en la era de la globalización. Retrieved 17 de Octubre de 2009 from Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad: <http://www.jornadasestadosociedad.net/documentos/Nudelsman%20Susana.pdf>

Patten, C. (30 de Enero de 2006). *Conversations With History*. (H. Kreisler, Ed.) Retrieved 22 de Agosto de 2010 from Europe and the Word: <http://globetrotter.berkeley.edu/conversations/Patten/patten06-con0.html>

Risse, T. (2005). Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration. *Journal of European Public Policy* , 12 (2), 291-309.

Schmitter, P. C. (2001). *Instituto Universitario Europeo*. Retrieved 15 de junio de 2010 from What is there to legitimize in the European Union...and how might this be

accomplished?:

<http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/GreenPaper.pdf>

Schmitter, P., & Trechsel, A. H. (s.f.). European Institute University. Retrieved 15 de Junio de 2010 from Green Paper on the Future of Democracy in Europe for the Council of Europe :

<http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/GreenPaper.pdf>

Sodaro, M. J. (2006). *Política y Ciencia Política: una introducción*. Madrid: Mc Graw Hill.