



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones
Internacionales

Trabajo Fin de Grado

La crisis de legitimidad social europea

Algunas propuestas para combatir
la desafección ciudadana

Estudiante: Mercedes Calvo-Sotelo Piera

Director: Gabriel Martín Rodríguez

A mi abuelo Leopoldo, un europeísta en la Transición española

RESUMEN

La presente investigación parte de la hipótesis de que un sentimiento reforzado de pertenencia de los ciudadanos a la Unión Europea, así como un mayor afectión y mejor conocimiento del proyecto europeo, sus valores y sus instituciones, constituyen una fuente esencial para reforzar la legitimidad democrática. Muchos y de diversa naturaleza son los factores que inciden en la brecha generada entre los ciudadanos y la UE, pero este trabajo destaca por un lado, el hecho de que durante el proceso de construcción europea no se atendiera lo suficiente la necesidad de crear también una unión social entre ciudadanos (demos europea); y por otro, las sucesivas crisis que ha atravesado la UE en la última década, de importantes consecuencias en el plano económico y social y entre los ciudadanos. Todo ello ha perjudicado la imagen e la Unión Europea y la utilidad percibida por sus ciudadanos para afrontar los problemas reales de la sociedad.

El trabajo sostiene, pues, la necesidad de tomar medidas encaminadas a reafirmar en positivo el sentido de pertenencia y a recuperar la confianza de la ciudadanía: reducir la distancia emocional y el desconocimiento de la sociedad europea sobre el proyecto europeo y sus instituciones y reforzar la imagen que proyecta de sí misma la Unión Europea. Todo ello con el fin de incrementar la legitimidad social del proyecto europeo. Con este objetivo en mente, se exponen al final algunas propuestas que pueden abordarse para avanzar en esos frentes y necesidades.

Palabras clave: Unión Europea, legitimidad democrática, legitimidad social, ciudadanía europea, sentido de pertenencia.

ABSTRACT

This research is based on the hypothesis that a reinforced sense of belonging to the European Union, as well as a greater affection and better knowledge of the European project, its values and institutions, constitute an essential source for reinforcing democratic legitimacy. There are many and diverse factors that affect the gap generated between citizens and the EU, but we highlight two: on the one hand, the fact that during the process of European construction the need to also create a social union between citizens (European demos) was not sufficiently addressed; and on the other hand, the successive crises that the EU has gone through in the last decade, with significant consequences in the economic and social sphere and among citizens. All this has damaged the image of the European Union, which was perceived by its citizens as unuseful to face the real problems of society.

The paper, therefore, argues for the need to take measures aimed at positively reaffirming pride in belonging and regaining citizens' confidence: to reduce the emotional distance and the lack of knowledge of European society about the European project and its institutions, and to strengthen the image that the European Union projects of itself. All this in order to increase the social legitimacy of the European project. With this objective in mind, some proposals that can be addressed to advance on these fronts and needs are set out at the end.

Keywords: European Union, democratic legitimacy, social legitimacy, European citizenship, sense of belonging.

ÍNDICE

1. Introducción	1
2. Finalidad y motivos	2
3. Estado del arte	3
4. Marco teórico	5
5. Objetivos y preguntas	6
6. Metodología	6
7. Análisis y discusión.....	7
i. Evolución del proyecto europeo.....	7
ii. El impacto de la crisis del covid-19 en la legitimidad social europea	16
iii. Medidas propuestas	19
(i) una autonomía estratégica con perspectiva social y como catalizador de confianza	20
(ii) un cambio de rumbo a la estrategia de comunicación; aprovechar la digitalización para informar, comunicar y ofrecer servicios de forma personal a cada ciudadano europeo.....	23
(iii) valores y principios, el verdadero fundamento de la unión europea que deben conocer sus ciudadanos	28
8. Conclusiones	30
9. Bibliografía.....	32

1. INTRODUCCIÓN

Muchos de los retos a los que se enfrenta la Unión Europea (UE) en la actualidad no son nuevos, pero el contexto actual en el que los afronta se ha visto alterado por la pandemia mundial provocada por la Covid-19. La crisis financiera internacional de 2008 ya había golpeado con fuerza a Europa, y mostró la cara más estricta de lo que supone pertenecer a una confederación supranacional. La recesión económica desencadenada, la peor de la historia de la UE, debilitó en muchos aspectos el proceso de construcción europea. Así lo percibieron también sus ciudadanos, cuya confianza en las instituciones europeas y su apoyo a una mayor integración comenzó a decaer, a medida que su desafecto hacia la UE aumentaba (Schmidt, 2015). Como consecuencia, se comenzó a hablar de la UE como “una torre de Babel opaca, distante y dominada por tecnócratas, donde las políticas, como en el peor despotismo ilustrado, se hacen para el pueblo pero sin pueblo” (Torreblanca, 2014). De esta manera, se retomó el concepto de crisis de legitimidad democrática en el seno de la UE, pues la idea de Europa había quedado inmersa en un proceso de deslegitimación y debilitamiento que deterioró en gran medida su imagen (Schmidt, 2015).

Doce años más tarde, la falta de una respuesta coordinada entre los estados miembros ante la crisis actual, que es sistémica y global, no solo ha puesto de manifiesto muchas de las carencias y problemas estructurales que ya arrastraba la UE, sino que ha contribuido a aumentar la desconfianza de la ciudadanía en el proyecto europeo, afianzando la distancia percibida entre la organización y sus ciudadanos, quedando de nuevo dañada la imagen de la Unión.

Sin embargo, que la idea de Europa esté debilitada y haya perdido mucha de su fuerza y de su ímpetu inicial no se puede achacar directamente a la crisis sanitaria, económica y social actual, sino que es inherente a cualquier proceso de evolución, en el que existen momentos de fortalecimiento y avance, así como momentos de retroceso y debilitamiento. Por ello, no se puede pretender acabar con los momentos delicados que inexorablemente van llegando, sino que lo importante es estar preparado para afrontarlos desde estructuras más resilientes, una gobernanza más eficaz, y una ciudadanía unida y solidaria, que permitan dar la respuesta más atenuante posible a las futuras crisis.

Es esencial, por tanto, asociar la idea de Europa a una organización que sepa no solo responder eficazmente a las demandas de un entorno complejo y en constante

cambio, sino también capaz de proyectarse como una organización cercana y útil a la ciudadanía europea, haciéndola partícipe y beneficiaria directa de su proyecto.

La precaria situación actual ha puesto de manifiesto la urgente necesidad reforzar y reactivar la Unión Europea con el fin de devolverle en definitiva la legitimidad democrática. Ésta depende, en gran medida, de la confianza que la ciudadanía europea deposite en la organización. Por ello, y bajo esta premisa, el presente Trabajo de Fin de Grado concibe la situación actual como una de las últimas oportunidades que tiene la Unión Europea de llevar a cabo este cambio necesario para recobrar su legitimidad, por el que debe integrar y reforzar el proyecto europeo de cara a la ciudadanía. La hipótesis del trabajo sostiene que, para recuperar la confianza de la ciudadanía, ésta debe sentirse primero parte de la organización europea, y percibir a la organización como un ente tangible, menos distante y ajeno a ella. Por ello se exponen al final algunas medidas y soluciones que tienen por objeto cubrir esta necesidad.

2. FINALIDAD Y MOTIVOS

El presente ensayo ofrece una visión positiva y esperanzadora para la Unión Europea, y concibe la actual crisis como una oportunidad de la UE para reforzar su posición y recuperar la confianza de sus ciudadanos, con el fin último de que el ideal europeo recobre su fuerza. La finalidad del trabajo es proponer ciertas medidas como posibles soluciones a que la Unión Europea recupere su legitimidad democrática en términos sociales y revista el ideal europeo en el que se fundamenta. Por ello, las medidas propuestas no pretenden cubrir las necesidades en cuanto a legislación, arquitectura institucional o funcionamiento de la UE, pues se cuenta con una limitación de espacio y conocimiento, sino que están más enfocadas a devolver la legitimidad de la Unión Europea en términos de confianza ciudadana así como realzar el sentimiento de pertenencia a sus ciudadanos.

Dicha motivación cobra especial importancia en el contexto de la actual crisis mundial provocada por la COVID-19, que ha vuelto a poner de entredicho el funcionamiento y los ideales de la Unión Europea, y que, consecuentemente, pone en juego la idea de Europa. Esta situación puede ser de las últimas llamadas de atención a la Unión Europea, y “si Europa falta a esta fundamental cita para que sus ciudadanos la vean como una Unión y no solo como un conjunto de estados, será aún más difícil frenar el soberanismo” (Betti, 2020).

3. ESTADO DEL ARTE

La cuestión de legitimidad democrática de la Unión Europea ha sido ampliamente estudiada, sobre todo tras la firma del Tratado de Maastricht a principios de los años 90. Los teóricos de esta cuestión en particular tienden a disentir en los estándares normativos sobre los que se evalúa la legitimidad democrática. De entre todos los teóricos, las aportaciones de Beetham 1991; Beetham and Lord, 1998; Bogdanor V. 2007; Scharpf, 1999 y Schmidt, 2006, 2013 y 2015 son las más relevantes para el trabajo, puesto que todos otorgan a la esfera social y a la ciudadanía europea un papel importante en la legitimidad democrática de la Unión Europea. Por esta razón, sus estudios serán los que basen el cuerpo de este trabajo.

Para evitar confusiones, y antes de dar paso a la siguiente sección, en la que se analizará y discutirá la situación concreta que atraviesa la organización, es preciso matizar que se entiende por legitimidad en este trabajo, y en concreto, por la crisis de legitimidad democrática que atraviesa la Unión Europea.

En primer lugar, es importante resaltar que la Unión Europea es una organización internacional que ha ido evolucionando y haciéndose cada vez más compleja a lo largo de su historia, y con ella, también lo ha hecho el debate sobre su legitimidad, que ha sido “siempre ha sido una cuestión delicada en cada fase del proceso de integración de la Unión Europea” (Eur-Lex, s.f). Además, al tratarse de organización supranacional única, existe una interrelación entre lo internacional, nacional, regional y local (en los que conviven distintos niveles de legitimidad), de forma que la multiplicidad de organizaciones políticas y administrativas que interactúan con los ciudadanos convierte la legitimidad del proyecto europeo en un desafío cada vez más intrincado de abordar. Por ello, en el contexto del debate sobre la UE, la noción de legitimidad se utiliza de forma muy diferente y a veces incluso sin una definición precisa. Al tratarse de una cuestión compleja, y al no ser este el objetivo principal del trabajo, se definirá de manera general el concepto de legitimidad.

Una primera aproximación básica, inspirada en Max Weber, es la de equiparar legitimidad con la autoridad del Gobierno entendida como el consentimiento público, o la confianza pública, en un órgano ejecutivo (Schmidt, 2020). De esta manera, legitimidad significa el ejercicio justificado o legítimo del poder, y un sistema político será legítimo siempre y cuando este sea capaz de unir a gobernantes y gobernados (Mather, 2006) de

tal manera que la inmensa mayoría de estos últimos reconozcan el derecho de los primeros a dictar normas vinculantes que les afectan (Ward, 2010)

De manera más concreta, y de acuerdo de nuevo a Beetham y Lord (1998), cuando se habla de legitimidad democrática se hace referencia a la capacidad de los gobiernos para gobernar de forma responsable y eficaz, respondiendo a las preferencias y preocupaciones políticas así como a los valores sociales de los ciudadanos, expresados directamente en las urnas o indirectamente a través de su acceso a la elaboración de políticas. Estos autores identifican tres componentes de legitimidad democrática. En primer lugar, la legitimidad procedimental, referida a los métodos de selección y elección de los principales actores políticos. Así, cuanto más directos, libres, y transparentes y poco burocráticos sean estos métodos, mayor legitimidad procedimental disfrutará el ente político. En segundo lugar, se encuentra la legitimidad en la eficacia a la hora de conseguir determinados resultados políticos. Este tipo de legitimidad mide en qué medida las decisiones y resultados emanados del sistema político recogen las demandas y preferencias del ciudadano. Por último, el tercer tipo hace referencia a la legitimidad social, entendida como una identidad política colectiva, que mide el nivel de sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a una comunidad política. Sin duda, esta última distinción hace referencia a la “obediencia moral y al cumplimiento de las normas, así como al nivel de participación política de los ciudadanos” (Arregui, 2012, pg.89). Así lo respalda Bogdanor V (2007), que sostiene que la legitimidad depende en última instancia de que el ciudadano se identifique con el sistema político en el que vive, dando, así, elevada importancia al sentido de pertenencia.

Fritz Sharpf (1999) agrupa estos elementos y obtiene dos divisiones distinguibles de legitimidad democrática: *outputs*, atendiendo a los resultados de las políticas de la UE en la ciudadanía; e *inputs*, juzgada en términos de la capacidad de respuesta de la UE a las preocupaciones de los ciudadanos, atendiendo a la participación, las elecciones y las instituciones. Varios autores completan y amplían la teoría de Sharpf. En primer lugar, Meyer (1999) matiza ciertos aspectos de la distinción, y sostiene que la teoría no se presta suficiente atención al papel de la comunicación política en la legitimación de la gobernanza. Más tarde, Vivien A. Schmidt (2013) completa esta teoría con un tercer elemento, *throughput*, que juzga la legitimidad democrática en términos de eficacia, responsabilidad y transparencia de los procesos de gobernanza de la UE, junto con su carácter inclusivo y abierto a la consulta con la población.

Por último, se encuentran aquellos autores que consideran que no existe déficit democrático, y por ende, tampoco crisis de legitimidad (Majone, 1998; Moravcsik, , 2002, 2008), aunque la mayoría del resto de los autores no están de acuerdo con ellos.

Aunque abordada de una manera breve, se puede percibir como la cuestión de legitimidad democrática de la Unión Europea ha sido ampliamente estudiada a los largo de los años, y ha sido objeto de diversas teorías, en algunas casos complementarias entre sí, y en otros, dispares. El avanzado estado de la cuestión ha permitido elaborar un marco teórico concreto, adecuado a la finalidad de este trabajo.

4. MARCO TEORICO

A la hora de establecer el marco teórico para el estudio de la legitimidad del proyecto europeo, se observa que no todos los actores hacen especial hincapié en el componente social de la misma. Dado el carácter multinivel de la UE, ésta no puede ser comprendida como una mera organización internacional con una legitimidad que solo derive de los Estados miembros, sino que debería ser comprendida como un sistema político en su propio derecho, con lazos directos con sus ciudadanos (Eriksen y Fossum, 2007). Por ello, para este trabajo, la noción de legitimidad social y la identificación del ciudadano con el sistema político son elementos cruciales para alcanzar el propósito de este trabajo. Así, el marco teórico del trabajo se centrará en esos elementos, ya que otorgan legitimidad al sistema político en la medida en la que ciudadano crea, confíe y se sienta parte del mismo. De esta manera, la legitimidad queda vinculada al apoyo fáctico de un régimen por parte de sus ciudadanos.

Por ello, y como se adelantaba con anterioridad, el marco teórico del presente trabajo estará basado en las teorías de aquellos autores que conciben el elemento social como primordial para considerar la Unión Europea como legítima. Teniendo en cuenta el estado de la cuestión, el presente trabajo se estructurará basándose en la concepción de Beetham y Lord sobre la legitimidad democrática, desde la cual conciben la legitimidad social como una fuente vital de legitimidad democrática. Bajo esta premisa, cobra especial relevancia la afirmación de Max Weber (legitimidad weberiana) de que un régimen político será legítimo cuando sus participantes tengan ciertas creencias o fe respecto a él, por la que "la base de todo sistema de autoridad es una creencia, una creencia en virtud de la cual las personas que ejercen la autoridad se prestigian.

5. OBJETIVOS Y PREGUNTAS

El objetivo principal de este trabajo es reflexionar acerca de la legitimidad social democrática europea, y plantear ciertas soluciones con el fin de reestablecerla. De acuerdo con este objetivo, la pregunta concisa a la que se busca dar respuesta sería, por tanto: ¿qué posibles soluciones existen para cubrir esa necesidad de relegitimar el proyecto europeo en términos sociales? Para alcanzar dicho objetivo, se procurará dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿qué razones se encuentran en la historia de la construcción europea que hayan podido promover la crisis de legitimidad social? ¿de qué manera ha afectado la crisis provocada por la Covid-19 a la crisis de deslegitimización democrática europea en términos sociales? ¿ha actuado como freno o acelerador de dicho proceso de deslegitimización? Con estas preguntas se pretende contextualizar el asunto en cuestión así como demostrar la relevancia actual del estudio. Al término del trabajo se procurará responder a la pregunta principal con el fin de contribuir al tema en cuestión.

Estas preguntas, así como el objetivo general y las diferentes hipótesis que se van a plantear a continuación, serán a la vez hilo conductor y elemento delimitador del proyecto de investigación.

6. METODOLOGÍA

Para responder a las preguntas planteadas, y desarrollar una tesis que esté bien fundamentada y dotada de credibilidad, la metodología de este proyecto de investigación estará basada principalmente en fuentes académicas, estudios científicos, artículos de especial relevancia, y en las páginas oficiales del organismo internacional que protagoniza este trabajo. Las fuentes elegidas para el desarrollo del marco teórico son especialmente las aportaciones de los autores más relevantes que han tratado la cuestión de legitimidad democrática. Para el análisis y discusión del tema, se han utilizado sobretodo artículos y libros académicos, publicaciones en periódicos y think tanks prestigiosos, así como la información que la propia Unión Europea facilita en sus páginas oficiales.

En cuanto a la estructura que se va a seguir, se empezará con un breve recorrido histórico del proyecto de construcción europea que culmina con la creación de la Unión Europea. A lo largo del mismo, se hará hincapié tanto en aquellos acontecimientos que demuestran esa sensación de lejanía de la organización, como aquellos que hayan dañado la legitimidad social de la UE. Este recorrido histórico finalizará con el impacto que ha

supuesto la pandemia mundial del COVID-19 en el seno de la Unión Europea, y se estudiará el efecto debilitador de ésta sobre la legitimidad democrática europea, siempre entendida desde el punto de vista social. Desde un punto de vista proeuropeo y habiendo analizado las vulnerabilidades de la organización, finalmente se pasará a exponer una serie de posibles soluciones idóneas para reforzar la legitimidad social del proyecto europeo. Éstas, contribuyen, sin duda, a fomentar el sentido de pertenencia de la ciudadanía europea, y a hacer de la Unión Europea una organización más cercana y tangible.

7. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

I. EVOLUCIÓN DEL PROYECTO EUROPEO

La situación actual de deslegitimación democrática, por la que los ciudadanos perciben a la Unión Europea como algo ajeno y lejano a ellos, está muy ligada a la historia de la organización y a como se ha ido construyendo a lo largo de las décadas (Movarelli, 2020). Por eso, es pertinente que se haga un breve recorrido histórico del continente europeo, que sin duda, ayudará a comprender la materia en cuestión.

El proceso de integración europea, aunque se materializa a mediados del siglo XX con la creación de la Unión Europea, no es una idea original propia de este siglo, sino que ha sido una constante utopía en el continente europeo. Este pensamiento ha estado basado en la existencia de una identidad homogénea en una comunidad de culturas, que “han compartido movimientos literarios y artísticos, tradición humanista, pensamiento político homogéneo, y unas creencias religiosas comunes” (Mangas y Nogeruas, 2016). La primera señal de unidad entre los ciudadanos del continente europeo se puede encontrar en las antiguas ciudades de Grecia y Roma con la Pax Romana (siglo I al II d.C), pues con ella se produce una primera unidad lingüística, jurídica y religiosa, que reunía al Imperio Romano bajo una misma cultura. El comienzo de la Edad Media (siglo V), se caracteriza porque la idea de Cristiandad organizada se ve especialmente reforzada gracias a la aparición de pensadores cristianos. A mediados del siglo XII se firma la Paz de Westfalia (1648), por la que aparece el Estado Moderno. Es en este preciso momento en el que “Europa empieza a tener conciencia de sí misma ya que queda liberada de la tutela del Imperio y del Papado” y comienza a estar organizada en un sistema de Estados europeos independientes, que concentran los poderes soberanos (Mangas y Nogeruas, 2016, pg.27). Es precisamente en el ensayo *Sobre la paz perpetua* de Kant (1975), en el

que se desarrolla una idea de organización europea, que el autor y filósofo alemán consideraba esencial para la conseguir la paz europea.

Esta idea encontró su momento para materializarse y hacerse efectiva después de la Segunda Guerra Mundial, tras la cual los Europa quedó quebrantada en dos mitades (la Europa Occidental o libre y la Europa Oriental o comunista) y sus países quedaron completamente devastados. En dicho contexto, los pueblos mostraron su voluntad de perseguir el ideal europeo, con lo que la idea de Europa empezó a cobrar elevada importancia, y con ella, los movimientos pro-europeistas que la defendían. Destacaron dos movimientos, los federalistas y los funcionalistas. Ambos tenían por objetivo la consecución de un Viejo Continente más unido, pero diferían en la manera en la que consideraban que los Estados europeos debían actuar para lograr esa unión. Por un lado, liderados por el italiano Altiero Spinelli, los federalistas propusieron una integración inmediata, con cesiones de soberanía estatal, y basada en una Asamblea Constituyente directamente elegida por la población europea. Mientras tanto, los llamados «intergubernamentalistas», que enfatizaban el papel de los actores nacionales, pensaron en una cooperación profunda y funcional entre gobiernos, pero sin la cesión de soberanía, que seguía prevaleciendo en los estados (Mangas y Nogeruas, 2016; Vanbiervliet, 2017).

Finalmente, diversos proyectos europeos desembocaron en el Consejo de Europa (1949), lo que fue el primer proyecto europeo. Para un proyecto eficaz, era imprescindible romper con la competencia y lógica de potencias que tanto caracterizaba a los países de Europa de aquella época. Con este objetivo en mente, Jean Monnet le presentó a Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, la idea de un proyecto de integración europea que ponía en común la producción de dos recursos industriales estratégicos del momento, el carbón y acero, controlados respectivamente por Francia y Alemania, enemigos durante las dos Guerras Mundiales. El proyecto se basaba en una idea de Europa cooperativa, en la que los dos países que históricamente habían sido enemigos, y que evitaría guerras en un futuro.

Así, el 9 de mayo de 1950, Schuman pronunció la denominada “Declaración de Schuman”, en la que propone una organización de carácter internacional con una Alta Autoridad que supervisase toda la producción de carbón y acero de Francia y Alemania, que había sido uno de los principales motivos de confrontación. La declaración tomó forma con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1951, con la firma del Tratado de París, adoptado por seis países: Francia, Alemania, Italia,

Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Este tratado “abordaba por vez primera cuestiones esenciales de carácter económico desde una perspectiva supranacional y cooperativa”, en la que “los países implicados renunciaban a parte de su soberanía productiva, dejando cuotas de producción, precios, políticas arancelarias y condiciones laborales en manos de instituciones comunes” (Solbes y Castillo, 2020). Además, este Tratado estableció la libertad de circulación para los trabajadores de la industria del carbón y del acero, que más tarde se proclamada como el primer paso hacia una ciudadanía común (Maas, 2013).

Así, en 1952, con la intención de conseguir que la integración fuera tan completa como fuera posible, los seis países fundadores de la CECA decidieron crear la Comunidad Europea de Defensa (CED) para abordar la integración militar y defensiva de Europa, y evitar así “el resurgimiento de un ejercicio alemana autónomo”. Sin embargo, cuando el proyecto ya estaba firmado por los representantes de los gobiernos de dichos estados, en 1954 la Asamblea Nacional francesa no ratificó su tratado, por lo que la CED jamás entró en vigor. De Gaulle reflejó la juventud e inmadurez de la idea de Europa preguntándose: “*¿Cómo se puede crear un Ejército europeo si esta Europa no existe?*”.

Tres años más tarde, y a pesar del fallido proyecto de integración militar europea, el éxito de la CECA impulsó una mayor integración, lo que llevó a que en 1957 se firmase el Tratado de Roma” (El Orden Mundial, 2020) por el que se adoptan los tratados constitutivos de dos nuevas comunidades: la Comunidad Europea de Energía Nuclear (EURATOM), con el objetivo de usar la energía atómica de manera pacífica, y la Comunidad Económica Europea (CEE), que buscada solucionar los problemas en coordinación económica de la CECA. De esta manera, la idea de Europa iba tomando forma, y se planta la semilla de la actual Unión Europea, que a lo largo de los años ha ido dando sus frutos.

El desarrollo institucional, que comenzó con la firma de tres Tratados básicos, exigió alguno más, por lo que se empezaron a establecer objetivos ambiciosos, como la creación de un mercado común, donde quedarán garantizadas las cuatro libertades básicas: la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. En 1976, el entonces primer ministro de Bélgica Leo Tindemans proponía en su Informe la transición de un mero mercado común a un proyecto de mayor ambición social que tenía el objetivo de crear una comunidad de ciudadanos, planteando medidas que hicieran perceptible el surgimiento de una "conciencia europea" (Maas, 2013). En ese mismo año, tienen lugar las primeras elecciones al Parlamento Europeo (aún con poderes limitados) por sufragio

universal, dando paso de los elementos esenciales de la ciudadanía: la participación democrática. De esta manera, el proceso de integración europea se encauzó en un proceso de rápido y sostenido crecimiento, lo que fortaleció la idea de una Europa unida.

Así, durante los años sucesivos, y con la adhesión de diferentes países europeos al proyecto europeo - que a mediados de los 80 ya contaba con doce miembros -, el Tratado de Roma se fue modificando con el objetivo de profundizar en los mecanismos de integración en el espacio único europeo, y poder así conseguir la Europa de las cuatro libertades y crear una comunidad de ciudadanos. Finalmente, en 1993, con la firma del Tratado de Maastricht, nace oficialmente la Unión Europea, y con ella, su ciudadanía. La organización se definía como una unión económica y monetaria fundada sobre tres pilares: las Comunidades Europeas (pilar comunitario y de integración) y las dos formas intergubernamentales de cooperación: la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación Policial y Judicial en materia penal. Así, el Tratado buscaba sentar las bases para una unión política más integrada, y culminar la consecución de un mercado interior único con el establecimiento de política monetaria común, competencia exclusiva de la UE, y una moneda común para los Estados miembros (que finalmente entró en vigor en 2002). De esta manera la idea de ciudadanía europea queda culminada con la firma de este Tratado.

Sin embargo, la acogida inicial del Tratado de Maastricht en 1991 fue desigual y negativa, y es este acontecimiento el que, de manera generalizada, se concibe como la primera señal evidente de las preocupaciones sobre la legitimidad democrática (Føllesdal, 2004; Arregui, 2012). Esto se debe a que el Tratado quedó directamente rechazado en Dinamarca, que tras un referéndum celebrado en 1992, puso de manifiesto el rechazo del 50,7% de daneses¹, exigiendo ciertas aclaraciones en algunos ámbitos del Tratado, sobre todo en las tensiones derivadas de la cuestión de la ciudadanía. Una vez resueltas, los votantes daneses aprobaron en un segundo referéndum, por mayoría del 56,7 el Tratado de Maastricht. Finalmente, su ratificación también se realizó en los otros Estados miembros, aunque en algunos países como Francia y Reino Unido se aprobó con cierta dificultad². Así, se consiguió transformar la Comunidad Económica Europea en un área de libertad y movilidad para los trabajadores europeos y sus familias, los profesionales,

¹ En el referéndum danés participó un 82,9% del electorado, y el resultado se saldó con la victoria del no por el escaso margen de un 50,7% contra un 49,3%.

² El referéndum francés apenas fue aprobado por el 51% al 49% en el referéndum.

los proveedores de servicios y, en definitiva, todos los ciudadanos (Maas, 2007). Sin embargo, la oposición al Tratado había puesto de manifiesto la existencia de una sensación de no pertenencia a la organización, ya que en vez de acoger al concepto de ciudadanía europea, le temían (Ward, 2010).

Ya en el siglo XXI, la Unión Europea sufrió en 2004 lo que hoy sería “el mayor síntoma y problema al que se enfrenta el bloque comunitario: el euroescepticismo y, en algunos casos, una eurofobia cada vez más creciente en ciudadanos e instituciones nacionales” (Portero, 2018): el fracaso de la aprobación de una Constitución europea³. El proyecto de Constitución europea buscaba hacer a la Unión Europea de 25 países más eficaz, transparente y democrática, y con él se pretendía sustituir los Tratados existentes por un Tratado que estableciera una Constitución para Europa, en la que los valores, los objetivos fundamentales y las competencias y estructura de la Unión Europea quedarán bien definidas.

Sin embargo, y aunque el Tratado Constitucional fue firmado por todos los países, cuando llegó la hora de la ratificación, Francia y Holanda, tras un referéndum, votaron en contra. Las motivaciones de esta negativa vinieron de posiciones soberanistas que defendían la soberanía del Estado-nación, y que se vieron reforzadas por un contexto social y económico que suscitaba miedo popular y descontento en general (García-Valdecasas, 2005). Por ello, se podría decir que “el fracaso constitucional colocó sobre la mesa un problema que aún sigue sin resolverse: la dirección de la Unión Europea” (Portero, 2018). Sin duda, la idea de Europa se había materializado de una manera fuerte y concisa, pero aún suscitaba cierto recelo en ciertos estados miembros y sus ciudadanos.

Finalmente, en 2007, tras la adhesión de 10 países de Europa central y oriental (PECO), se renunció al Tratado constitucional y se firmó el Tratado de Lisboa, por el cual se corroboran las competencias exclusivas de la Unión Europea en materia aduanera, política comercial y política monetaria, que disminuía las competencias nacionales en favor de la supranacionalidad. Además, por dicho Tratado se le confiere al Parlamento Europeo (institución elegida directamente por la ciudadanía europea) nuevas competencias legislativas y se le otorga el mismo rango jurídico que el Consejo de Ministros, afianzando el carácter democrático de la Unión Europea y otorgando gran peso a la ciudadanía en las decisiones de la UE. Además, se le concede el valor jurídico a la

³ La idea de elaborar un Proyecto de Constitución europea arranca desde en 1984 con el Proyecto Spinelli, que estimuló la recuperación de la teoría federalista.

Carta de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, que había sido anteriormente firmada en 2001 (Solbes y Castillo, 2020).

Después más de medio siglo construyendo una Unión Europea basada en un ideal europeo de valores compartidos, se logró, de forma gradual, un proceso de integración multidimensional que culminó con la integración de 28 países europeos en un mismo proyecto, “entretejidos en una tupida red institucional de soberanía compartida entre los Estados-nación participantes” (Castells, 2018). La democracia, el respeto por los Derechos Humanos y la solidaridad se consagraron como los principios por excelencia de la Unión Europea (artículo 2 del Tratado de la Unión Europea). El proyecto, audaz y único en el mundo, pasa a ser referencia mundial de proceso de integración, y a ser elogiado por su exclusividad, pues nunca antes se había culminado un proyecto de tal envergadura en este ámbito. Tan es así, que la Unión Europea recibió el premio Nobel de la paz por su contribución al avance de la paz, la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa. Citando al filósofo George Steiner, se puede afirmar que finalmente, la Unión Europea resume, en un puñado de instituciones, ideas, tradiciones y costumbres, la idea de Europa.

Sin embargo, como se aprecia, el proceso de integración se ha venido desarrollando desde arriba hacia abajo, en el que “los poderes de la UE han crecido de un modo ininterrumpido sin que se haya desarrollado de un modo paralelo una estructura y una arquitectura política que requiriera la creación de un demos”. (Arregui, 2012). Durante los años de construcción europea, los esfuerzos de las élites europeas se dirigieron a fortalecer el proyecto europeo en términos económicos y monetarios, dejando a un lado la esfera política-social. Consecuentemente, la sociedad civil europea fue descuidada, y no se trabajó nada por fortalecer el sentido de pertenencia de la reciente ciudadanía europea. Por ello, durante el proceso, se entiende a la ciudadanía como una mera categoría jurídico-política regulada en el Tratado de la Unión Europea. Así se demuestra, primero, en 1993 con el Tratado de Maastricht, y más adelante en 2004 con la propuesta de la Constitución europea. Consecuentemente, los europeos no asumieron sentido de la ciudadanía europea, ni comparten el mismo entusiasmo por la integración que han expresado las élites europeas. Llegados a este punto, esta falta de demos europeo y la aparente desconexión entre los ciudadanos y el sistema de gobernanza de la Unión Europea comienzan a ser motivo de preocupación, y pasan a ser uno de los retos más trascendentales de la Unión Europea (Ward, 2010; Garner, 2018).

Por eso, tras el largo y fructífero proceso de integración que se fue alcanzando durante años, la crisis global financiera en 2008 dejó muy debilitada a la Unión Europea que incluso empieza a ser cuestionada por sus propios Estados miembros, dando lugar a un proceso de retroceso en la integración europea. Si esta crisis demostró algo fue “la necesidad de poner fin a esa conceptualización de la UE como un conjunto de instituciones y procesos que están más allá de nuestras fronteras” (Torreblanca, 2014). Aunque la crisis no comenzó en el continente europeo, ésta desembocó rápidamente en la crisis del euro, que derivó en consecuencias económicas y sociales desoladoras.

Los estados miembros de la Unión Europea “tuvieron que actuar resueltamente para contrarrestar su impacto y abordar las deficiencias de la creación inicial de la Unión Económica y Monetaria” y las instituciones de la UE y los Estados miembros “tomaron decisiones políticas enérgicas para contener la crisis, preservar la integridad del euro y evitar resultados aún peores” (Comisión Europea, 2017). Sin duda, la crisis económica sacudió la solidez y estabilidad financiera que a la Unión Europea había adquirido en la última década, y la gestión de la misma, así como las secuelas económicas, sociales y políticas que dejó, han sido concebidas como un fracaso del que todavía no se ha recuperado la Unión Europea. Tan fue así, que algunos autores afirman que la última gran crisis financiera estuvo a punto de romper la Unión Europea, pues “provocó el descarrilamiento del proyecto porque no había instituciones capaces de gestionar la crisis a nivel europeo” (Castells, 2018, pg.33).

Ante dicha situación, la poblaciones europeas, sumidas en un pesimismo profundo, reaccionaron de maneras diversas, pero fundamentalmente “teñidas de euroescepticismo, distancia hacia la política oficial y desconfianza hacia las instituciones europeas” (Alonso Benito, 2017). En este clima de insatisfacción, la falta de un sentido de pertenencia, así como de solidaridad ente estados miembros, allanó el camino para el fortalecimiento de las actitudes negativas hacia la UE y el aumento de desconfianza en las instituciones europeas, facilitando que las semillas del populismo echaran raíces dieran frutos en casi todos los países de la UE (Movarelli, 2020). Por ello, esta crisis podría suponer un punto de inflexión en la legitimación social europea. Además, desde la crisis financiera de 2008, y antes del estallido de la crisis sanitaria actual, la Unión Europea ha tenido que enfrentarse a importantes desafíos de distinta índole que no hacen más que agudizar la situación desencadenada por la crisis financiera en 2008. Estos son en materia de política exterior, como fue la de Ucrania en 2015 (con la esfera de influencia

de Rusia como telón de fondo), en materia migratoria y humanitaria, como fue la crisis de refugiados en 2015, y en materia sanitaria, como es la actual crisis provocada por la pandemia a nivel mundial.

Pero sin duda, el golpe más duro que recibe en estos años la Unión Europea, y que no solo ha supuesto una de las más agudas crisis políticas del proyecto, si no la más importante que ha sufrido desde el inicio, fue la decisión de Gran Bretaña de abandonar la Unión Europea en 2016. Lo popularmente conocido como Brexit, es uno de los más claros exponentes de la deslegitimación social que preocupa a este trabajo. No solo ha detonado un complejo e inédito camino de negociación para articular las condiciones de salida de unos de los países de mayor peso geoestratégico y político en Europa, sino que ha puesto de evidencia el alcance que puede tomar el euroescepticismo, y amenaza con el posible efecto contagio a otros países donde ya hay señales de gran desafección ciudadano al proyecto acuerdo.

Como consecuencia de esta última década, la Unión Europea y sus instituciones, que cuentan con una enorme, pesada y frágil estructura, se han considerado en gran medida ineficaces para hacer frente a la realidad actual y dar respuesta a los problemas globales de su ciudadanía (Castells, 2018), dando lugar a una sucesión simultánea de crisis: económicas, sociales, políticas, pero sobretodo, existencial (Garner, 2018). Los años de recesión económica, el aumento del desempleo y desigualdades, la falta de un enfoque coordinado de la migración y el estancamiento de las reformas de la gobernanza de la UE han desgastado a la UE y han sometido a gran tensión la cohesión europea (Busse, Loss, Puglierin, y Zerka, 2020; Cuadrado-Roura, 2020). Además, si bien durante mucho tiempo la prosperidad económica y la estabilidad política del continente constituyeron un amparo para que los ciudadanos no pusieran en tela de juicio la legitimidad de la democracia de la UE, el declive gradual de estos ámbitos y los problemas críticos que han surgido en el marco de la gobernanza han provocado el alejamiento gradual de los ciudadanos del proyecto europeo (Movarelli, 2020). Como consecuencia, las identidades nacionales se han ido afirmando rápidamente a expensas de la identidad europea común, dando lugar un sentimiento generalizado de impotencia y vulnerabilidad que, sin duda, ha menguado la idea de Europa, y por ende, los cimientos de la Unión Europea. Indudablemente, este escenario caracterizado por la desilusión popular con las élites políticas, la pérdida de estatus económico y social de los

ciudadanos, y los partidos nacionalistas que ganan terreno suponen un punto crítico en la historia europea.

De esta manera, se podría afirmar que las múltiples crisis han supuesto nuevos retos de legitimidad para la UE, así como un desgaste institucional considerado, que ha resultado en una etapa de deslegitimación del proyecto europeo, caracterizado por cierta falta de reconocimiento y confianza en la Unión Europea, además de una creciente desafección hacia la UE (Cuadrado-Roura, 2020). En concreto, la confianza y adhesión a la UE se sitúan en niveles inferiores al 50%, según el último estudio del Eurobarómetro (2021). Además, la relativamente baja participación en las elecciones del Parlamento Europeo, principal vía de legitimación democrática⁴, no hace otra cosa que posiblemente reflejar la escasa relevancia que le da la ciudadanía europea a de las cuestiones políticas en las que interviene la UE, evidenciando la pasiva conciencia común de ciudadanía europea, así como el frágil sentido de pertenencia (Movarelli, 2020).

Por tanto, uno de los mayores retos a los que se enfrenta la Unión Europea, previo al estallido de la actual crisis sanitaria, es el de recuperar la confianza de sus ciudadanos, revitalizar en positivo la identidad y el sentido de pertenencia común, que se caracteriza por ser débil, frágil y altamente vulnerable a contextos agitados e inciertos. Todo ello con el fin último de reforzar su legitimidad social, y por ende, su legitimidad democrática. Esta necesidad, sin duda, se ha reafirmado con el estallido de la crisis de índole sanitario que actualmente atraviese el planeta entero. Así lo asegura el Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, que afirma “la Covid-19 puede convertirse en un catalizador que acelere cambios en la Unión Europea que se habrían ralentizado en otro tipo de circunstancias” (Borrell, 2020).

Por ello, la actual crisis, derivada de la pandemia mundial provocada por la rápida propagación del SARS-CoV-2, constituye un reto sin precedentes para la Unión Europea, que se encontraba en un momento vulnerable tras atravesar sucesivas crisis en la última década. Desde hace años que “la Unión Europea necesita un nuevo proyecto que supere una institución ya caduca y que no le deja encarar los problemas globales de su ciudadanía: la del estado nación. Sin embargo, la respuesta al COVID-19 está siendo más nación y menos Europa” (Garrido-Yasarte, 2020). Por tanto, la crisis del coronavirus pone

⁴ En 2004 la participación en las elecciones al Parlamento Europeo fue del 45,47%; en 2009 del 42,97%, en 2014 del 42,61% y en 2019 del 50,66%, según datos de la página oficial del Parlamento Europeo

a de nuevo a prueba la credibilidad del proyecto europeo por parte de la ciudadanía, y con ella, legitimidad social de la Unión Europea.

II. EL IMPACTO DE LA CRISIS DEL COVID-19 EN LA LEGITIMIDAD SOCIAL EUROPEA

Tras entender la evolución de la idea de Europa y el proceso de integración de la Unión Europea, se dará paso a analizar como esta crisis en la que la Unión Europea se encuentra inmersa ha afectado a la organización y sus estados miembros. Además de haberse cobrado un número vertiginoso de víctimas, el virus ha, por un lado, revelado los problemas ya existentes de la Unión Europea, y por otro, ha afianzado esa falta de confianza y pertenencia que se ha venido labrando en los últimos años.

En primer lugar, y principalmente al comienzo de la crisis, la gestión comunitaria de la crisis destacó por descoordinada y tardía, lo que dejó entrever la falta de armonía e iniciativa de la Unión Europea, así como la incapacidad de las instituciones europeas para proporcionar un marco global único a los Estados miembros. La respuesta por parte de la organización europea recordó, de manera siniestra, a la gestión de la crisis que financiera de 2008, que no solo fue tardío e ineficaz, sino que también mostró una insolidaridad entre países y ciudadanos europeos. Por ello se podría decir que no es la Covid-19 en sí mismo el causante de esta situación, sino las contradicciones del modelo de crecimiento y de la arquitectura institucional de la UE las responsables de que se haya obtenido este resultado (Celi, Guarascio, y Simonazzi, 2020). Las decisiones y políticas nacionales que se han tomado han diferido mucho entre países y regiones y han tenido un orden disperso y contradictorio, lo que ha evidenciado una falta de coordinación entre estados pertenecientes a una misma organización supranacional, que consecuentemente ha hecho que la Unión Europea sea percibida como un ente ausente y distante a los estados miembros, sobretodo en la gestión de esta crisis.

De hecho, uno de los requisitos imprescindibles para minimizar de manera inminente las consecuencias negativas de la crisis sanitaria habría sido lo opuesto a la realidad, pues “una solución europea ambiciosa y coordinada” por parte de la Unión Europea habría sido lo más acertado (Fernández y Moreno, 2020). Como consecuencia, la credibilidad y confianza hacia la UE han quedado gravemente comprometidas, y aumenta, si aun cabe más, esa percepción de lejanía de la UE: *¿Qué ha hecho realmente la UE por nosotros?* Ante esta situación, los Estados miembros y sus ciudadanos se vieron solos ante la incertidumbre, que les obligó a tomar decisiones unilaterales con carácter de

urgencia, y tuvieron que empezar a buscar soluciones en el ámbito nacional, alentando las lógicas nacionalistas en algunos países miembros (Yañez-Barnuevo, 2020; Martín, 2017). Esta percepción de ausencia de la UE, así como una costosa coordinación entre los estados miembros ante la crisis global sanitaria, ha mermado el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a la organización, debilitando, sin duda, el proyecto europeo.

En segundo lugar, la crisis ha evidenciado las diferencias regionales entre los países miembros de la UE. Es cierto que las desigualdades entre Estados miembros existen desde el principio, pues son propias de una Unión entre países que son heterogéneos entre sí⁵, pero lo preocupante es como dichas diferencias se agudizan en los momentos de crisis (Borrel, 2020). En concreto, las consecuencias del Covid-19 están afectando a las economías europeas de forma muy asimétrica, amenazando con profundizar la brecha entre los países centrales y los periféricos, y entre el los del Norte y los del Sur (Celi, Guarascio, y Simonazzi, 2020). Éstos últimos han sido el hemisferio más afectado: por un lado, la pandemia penetró a Europa desde el sur, por lo que fueron los primeros países que tuvieron que confrontar el virus; y por otro, son países que tienen una estructura productiva con un alto grado de dependencia del turismo y la hostelería, por lo que las medidas tomadas para contener la crisis sanitaria, como las restricciones de movilidad o el distanciamiento social, han supuesto una paralización de una de sus actividades económicas principales.

Sin embargo, lo preocupante no es solo la evidencia de diferencias entre regiones, sino la falta de solidaridad entre ellas, que debería disminuirlas en vez de agrandarlas. Se ha de recordar que uno de los principios en los que, se supone, se asienta la Unión Europea es el de solidaridad, recogido en artículo 2 del TUE⁶. Bajo este preciso artículo, es justo decir que la respuesta de la UE a cualquier crisis, incluida la pandemia de la COVID-19, debe evaluarse a través la lente de la solidaridad (Samadashvili, 2020). Y durante el transcurso de la pandemia, la solidaridad ha brillado por su ausencia. Así lo ejemplifica la decisión - intolerable en un mercado único - , de países como Francia y Alemania

⁵ Europa de la diferentes velocidades o Europa a la carta

⁶ La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

de prohibir unilateralmente la venta de material médico al resto de socios. La consecuencia de la falta de solidaridad, es que ésta es percibida por los países del Sur y aquellos que más sufren las desigualdades, y alimenta el euroescepticismo meridional, incluso allí donde hasta ahora habían mostrado un apoyo incondicional al proceso de integración europea y la lealtad europeísta se mantuvo durante décadas fuera de dudas (Margalef, 2020).

Así, el primer elemento en cuestión agudiza esa falta de sentimiento a la Unión Europea, organización supranacional que se supone vela por el interés de 27 estados miembros y que, por lo contrario, ha estado ausente en momentos críticos; mientras que el segundo ejemplifica la falta de unidad e identidad común entre estados miembros, que en vez de actuar como estados aliados, lo han hecho de manera individual, como si a la UE no pertenecerían. Estos son los dos factores que se han considerado más importantes para el estudio realizado, pues son aquellos que han afectado a la legitimidad social de la Unión Europea de una manera más directa⁷. Estos factores son los que, fuera del ámbito político y económico, han erosionado y cuestionado el proyecto, y consecuentemente, puesto en duda la legitimidad de la Unión Europea (Gaub y Boswinkel, 2020).

Ante esta situación, la Unión Europea se ha enfrentado a numerosas críticas, incluso reactivando aquellos debates sobre si la propia organización tiene futuro factible (Shaelou, 2020). El virus pues, ha puesto de relieve la falta de coordinación y acuerdo entre los países miembros, que no hace más que evidenciar la falta de sentimiento de hermandad y pertenencia a un mismo organismo internacional. Esto resalta ciertamente la urgente necesidad de reforzar y reactivar la Unión Europea para poder volver a ser concebida como una Unión, y no un mero conjunto de Estados. Dichos problemas y heridas abiertas han resultado en que lo que realmente esté en juego sea la supervivencia de la idea de Europa, y si ésta no es rescatada a tiempo, podría llegar a perderse todo lo que se ha construido alrededor de ella, como la propia Unión Europea. Por ello, y teniendo en cuenta la complejidad y envergadura del escenario actual, si esta crisis no es solventada a tiempo, podría ser la última llamada de aviso para la Unión Europea y su legitimación. Aunque puede sonar exagerado, esta situación podrían acabar resultando mortales para el

⁷ El criterio de elección de estos factores se ha elegido en base a lo que se ha considerado relevante para este trabajo de la literatura leída. Hay que aclarar que existen otros factores que han determinado el cuestionamiento de la Unión Europea, pero este análisis se centrará en estos dos.

proyecto europeo, como ya advirtió el antiguo presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors (Feás y Andrés, 2020).

De esta manera, este trabajo encuentra fundamental que aparte de todas las medidas cortoplacistas necesarias para solventar la crisis sanitaria en la que la Unión Europea está inmersa, es fundamental reafirmar y estimular el sentido común de pertenencia a la Unión Europea así como tomar medidas para acercar la organización a la ciudadanía con el fin de hacer a la organización una mucho más cohesiva, unida y solida capaz de mantenerse unida y solidaria ante futuras crisis. La única manera por la que Unión pueda volver a ser concebida como Unión y por la que puede recuperar su legitimidad, es que se la devuelva quien se la quitó: sus ciudadanos.

Por ello, en este contexto, en el que el futuro del proyecto europeo se encuentra más cuestionado que nunca, recuperar la identificación europea de la ciudadanía puede ser clave por su relación estrecha con la legitimidad de la UE, y puede ayudar a amortiguar el incremento de las actitudes negativas hacia la UE (Martín, 2017). Por tanto, es imprescindible que se propongan soluciones acorde a las necesidades y problemas actuales, y hacer de esta situación una oportunidad para que la Unión Europea vuelva a recuperar la legitimidad que poco a poco ha ido perdiendo, y que sin duda, merece rescatar. Como es sabido, toda crisis supone una oportunidad por su alto potencial de traer consigo progresos, y esta es la de la Unión Europea. Como expresó Tindemans en su informe de 1976, el sentido de la Unión Europea debe ser “superar las oposiciones seculares, a menudo artificialmente mantenidas entre los estados-naciones, y construir una sociedad más humana en la que, junto al respeto mutuo de nuestras originalidades nacionales y culturales, y que se haga mayormente hincapié en los que uno que sobre lo que nos separa”.

III. MEDIDAS PROPUESTAS

Retomando el hilo, el objetivo del presente trabajo es ofrecer soluciones que contribuyan a la legitimación social del proyecto. Se ha de recordar que las medidas propuestas parten de la hipótesis de que la legitimidad de la UE es un “concepto fuertemente interrelacionado con la identidad europea al ser entendida como un factor necesario para el desarrollo y futuro de la UE” (Martín, 2017, pg17).

Por ello, las soluciones presentadas intentan cubrir esta cuestión, ya sea de manera directa o indirecta, y se centran en impulsar el sentido de pertenencia del ciudadano

Europeo a la comunidad política. Para ello, es necesario que los ciudadanos conciban las instituciones como legítimas, se vean representados en ellas, den importancia a los valores que representa el proyecto europeo y, en definitiva, perciban la UE como una organización cercana y vinculada a ellos.

Las soluciones propuestas quedan resumidas de la siguiente manera: la primera guarda relación con la imagen que proyecta la Unión Europea de sí misma al conjunto de la ciudadanía y al exterior, que debe mostrarse como una organización política autónoma y con estructuras fuertes y eficaces; la segunda hace referencia a la necesidad de mejorar la comunicación entre la UE y el ciudadano, con el fin de dar a conocer mejor los beneficios que reporta a sus ciudadanos, cómo afecta las decisiones de la UE a la vida diaria de las personas y en definitiva, para acercar y conectar de una forma más eficaz la organización a los europeos; y la última se refiere a la necesidad de inculcar los valores y principios de la Unión Europea a todos los ciudadanos desde una temprana edad, con el objetivo de afianzar el sentimiento de pertenencia a la organización basado en un marco de valores compartido. Como se ha enunciado, el propósito final de estas medidas es reforzar la legitimidad social, entendida como uno de los pilares fundamentales de la legitimidad democrática.

(i) Una autonomía estratégica con perspectiva social y como catalizador de confianza

En primer lugar, es importante que el ciudadano europeo se sienta por un lado, amparado por la Unión Europea, y por otro, orgulloso de la misma, pues esto hará que su sentido de pertenencia y confianza en ella prospere. Para ensalzar dichos sentimientos, clave para “garantizar la sostenibilidad, legitimidad y credibilidad de las instituciones de la UE” (Esther y Jorge-Ricart, 2021), es necesario que los ciudadanos europeos conciban a la Unión Europea como una organización supranacional poderosa, eficaz, necesaria y de gran importancia en el terreno internacional, ya que de lo contrario, se vuelve complicado sentirse parte de algo lejano en lo que no se cree y se concibe como débil. Para que la UE sea concebida así, es esencial que la imagen que proyecte de sí misma se dote de unos atributos claros para ser percibida como una organización política positiva, esperanzadora y robusta.

Para conseguir que la UE se proyecte como tal, se ha de entender que una gran potencia, como la UE, no debe ser tan dependiente de otros superpoderes, y menos en un mundo caracterizado por ser cambiante e incierto. En un contexto estratégico y

geopolítico global en el que está cambiando el equilibrio de poderes y donde la Unión Europea está perdiendo peso a favor de otras potencias mundiales como China, es difícil pretender ser una “unión política”, capaz de actuar como “actor global” y como “comisión geopolítica”, sin ser “autónoma” (Borrel, 2020). Así, es deseable alcanzar un nivel elevado de autonomía estratégica, referida a la “capacidad para actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario, y con los socios siempre que sea posible” (Borrel, 2020; EEAS, 2020). Este objetivo establece que la UE debe asumir mayores responsabilidades y ser más eficaz no solo en el terreno de la defensa y seguridad, ámbitos en los que surgió el concepto, sino también aquellas cuestiones relacionadas con el comercio, industria, inversiones financieras, o tecnología (EEAS, 2020). De hecho, los ámbitos de seguridad y defensa han perdido importancia relativa ya que “el recurso al poder duro (militar) es cada vez menos frecuente, mientras que las capacidades económicas y tecnológicas lo son cada vez más” (Steinberg, 2020).

Esta cuestión ha pasado a ser un asunto estratégico para Europa en la crisis actual de la COVID 19 que ha puesto en evidencia el carácter fundamentalmente asimétrico de la interdependencia y la vulnerabilidad que ellos supone para la UE (Borrel, 2020). Así, la crisis sanitaria ha mostrado como un tema de salud pública puede convertirse en una cuestión geopolítica. Las mascarillas, los antibióticos, los equipos de protección individual y el desarrollo y producción de las vacunas son elementos esenciales para hacer luchar contra los terribles efectos de la pandemia en la población. Cuando se pone de manifiesto que éstos son producidos por un número muy reducido de países, se convierten en productos estratégicos, y los países que lo producen se convierten en rivales en ese mapa estratégico (EEAS, 2020). Y el hecho de que la Unión Europea haya tenido que depender de otras potencias para poder gestionar la crisis sanitaria, ha supuesto la pérdida de confianza por parte de los ciudadanos en la Unión Europea, que la perciben como una organización altamente dependiente, y por ende, incapaz de organizar y ayudar eficazmente a sus ciudadanos sin apelar a la ayuda externa. En este contexto de vulnerabilidad, la legitimidad social se ve afectada.

Por ello, se propone que la UE construya su autonomía estratégica haciendo partícipe a los ciudadanos europeos de un modelo de prosperidad y confianza fundado en valores democráticos y humanos, y desarrollado entorno a tres ejes: (i) la orientación de la estrategia comercial y la capacidad industrial en determinados sectores críticos, para minimizar la dependencia de la UE del exterior en el acceso a aquellos recursos para

sustentar la prosperidad y seguridad de los ciudadanos europeos, (ii) el diseño de una estrategia digital europea más ambiciosa, que permita desarrollar capacidades e infraestructuras tecnológicas propias, junto a un marco normativo y de gobernanza digital que ponga en el centro los derechos de los europeos en materia digital, velando en especial por la privacidad, la protección de datos, la inclusión digital y la seguridad en la red y (iii) el avance a mayores cotas de compromiso con la sostenibilidad medioambiental y la lucha contra el cambio climático, reforzando las bases de un modelo de desarrollo sostenible que ponga a Europa en la vanguardia de las metas de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, alineado con los valores ciudadanos.

Así, este trabajo sostiene que la Unión Europea debe abordar este ámbito desde una posición independiente, desde la que sea capaz de posicionarse como actor avanzado, competitivo y eficiente en esos tres frentes. Es cierto que la UE ya está dando avances sustanciales en dos de ellos, con el ambicioso Pacto Verde Europeo ya en marcha, “una hoja de ruta para que Europa se convierta en un continente neutral para el clima en 2050”, donde se compromete a “financiar la transición verde, desarrollar una legislación sobre la neutralidad climática, potenciar la industria europea y las pymes, impulsar la economía circular, crear un sistema alimentaria sostenible, y preservar la biodiversidad” (Parlamento Europeo, 2020); y la Agenda Digital 2030 o “Brújula Digital de Europa”, presentada por la Comisión el pasado mes de marzo, que refleja la visión de la década digital europea hasta el 2030 con “cuatro puntos cardinales: desarrollar capacidades digitales básicas en la población, apoyar la transformación digital de las empresas, desarrollar infraestructuras digitales seguras y sostenibles, y la digitalización de los servicios públicos” (Comisión Europea, s.f.).

Este trabajo encuentra, en particular, un gran valor en el Pacto Verde Europeo como elemento fundamental para la autonomía estratégica de Europa, si se impulsa con mayor decisión desde todos los niveles. En la medida en que la UE tiene una gran capacidad para desarrollar estándares comunes, que pueden llegar a globales, y podría marcar los “estándares sostenibles” que no solo le aseguran cierta autonomía en el terreno internacional sino que incluso, ayude a liderar las mejores prácticas a nivel global en una agenda de gran conexión ciudadana.

En definitiva, la UE tiene la difícil tarea “de consolidar una posición propia, autónoma e independiente” (Steinberg, 2020). Con un mayor nivel de autonomía, se fomenta la paz, se garantiza la seguridad dentro y fuera de fronteras europeas, se garantiza

un modelo de prosperidad basado en valores éticos y humanos y permite defender de manera eficaz los intereses vitales de la Unión, que se defienden mejor si se actúa solo. Y esto, consecuentemente, favorece a la confianza que depositan los ciudadanos en la organización y sus instituciones, que sienten que forman parte de una organización capaz de protegerles y defenderles. En resumen, se recupera el concepto de autonomía estratégica pero no solo por las implicaciones económicas, comerciales y políticas, sino desde una perspectiva social y como catalizador de la confianza ciudadana.

(ii) Un cambio de rumbo a la estrategia de comunicación; aprovechar la digitalización para informar, comunicar y ofrecer servicios de forma personal a cada ciudadano europeo

En segundo lugar, la comunicación entre organización y ciudadano debe ser mucho más eficaz, continua y cercana para aproximar las instituciones europeas al ciudadano, poder así reforzar el sentido de pertenencia, y por ende, la legitimidad social de la Unión Europea. Esto se debe a que “el distanciamiento entre las instituciones de la UE y los ciudadanos ha sido atribuida por los líderes políticos y académicos a una brecha de comunicación, es decir, a la forma en que los asuntos de la UE se reflejan en los medios de comunicación” (Solsona, 2016, pg.344). Por ello, se debe abordar la ineficacia de la política de información y comunicación planteada hasta el momento. La comunicación debe buscar una conexión más emocional y un mayor dialogo entre Europa y sus ciudadanos, debería afinar la percepción que tienen éstos de la organización para que los mensajes sean más permeables a los valores y necesidades de la sociedad europea y puedan, en última instancia, potenciar el sentido de pertenencia de los ciudadanos.

Para una mejor comprensión de esta medida, es importante destacar que la UE informa y comunica principalmente a través de sus acciones, es decir, a través de lo que hace o no hace, y cómo lo hace o no lo hace (Butsch, 2020). La declaración de Leo Tindemans en su Informe dirigido al Consejo Europeo en 1975 resulta ser muy pertinente para el estudio, pues afirma que “la idea de Europa es víctima de sus éxitos, como la reconciliación de países enemigos, prosperidad económica debido a un mercado más amplio o el apaciguamiento de la guerra fría gracias a la cohesión europea, (...) pero también es víctima de sus fracasos”. Esta afirmación vuelve a cobrar fuerza 46 años después, ya que en los últimos años los ciudadanos europeos han visto como la UE se ha visto desbordada en retos como el Brexit, el populismo, la migración y la pandemia, que han tenido gran eco a nivel internacional y que sin duda, han repercutido en la imagen

percibida de la Unión Europea, que ha sido tachada de ausente y poco eficaz. De hecho, y según el último Eurobarómetro publicado en noviembre 2020, menos de la mitad (47%) de los europeos poseen una imagen positiva de la Unión Europea. Este dato se puede deber, en parte, a que el ciudadano crea una imagen de la Unión Europea según sus actos, y no teniendo en cuenta la profundidad y trascendencia de la Unión.

Consecuentemente, la imagen que proyecta la UE de sí misma es altamente vulnerable ante cualquier cambio o contexto de crisis, lo que hace que sus objetivos, valores y fundamentos generales, se difuminen o no se perciban con claridad. Sin una comprensión más integral de esos aspectos tan importantes del proyecto europeo, el proceso de comunicación se vuelve ineficiente e incompleto. De esta manera, la necesidad que surge es la de proporcionar una imagen clara, comprensible e inspiradora de sí misma, capaz de expresar el propósito de la UE (por qué existe), y su misión (por qué actúa) (Butsch, 2020). Ello proporcionaría una imagen potente y consistente, duradera en el tiempo, invulnerable a las circunstancias y por lo tanto, no condicionada por el contexto.

Así, uno de los objetivos de la estrategia de comunicación europea debe ser el de ofrecer a todos los ciudadanos una idea clara de por qué la UE hace lo que hace, y asegurando que pone en primer lugar las intenciones, y solo después las acciones. Una vez haya una comprensión común de la intención y la esencia que hay detrás de todo lo que piensa, dice y hace la UE, las políticas e instrumentos comunicadas (como el mercado único o los fondos de recuperación) dejarán de ser “piezas” aisladas y se reconocerán como parte de un proyecto más amplio, profundo y de largo plazo. Consecuentemente, la propia UE pasará a ser un ente más tangible y cercano capaz de generar confianza a través de su imagen proyectada. Por tanto, esta imagen de sí misma constituye un fuerte punto de partida para las futuras comunicaciones que deba hacer la organización. Esto evidencia que la UE debe seguir trabajando en su estrategia de comunicación, pero también en su “marca”, en su imagen y en su propósito pues de lo contrario, los ciudadanos se fijan una idea de Europa variable y ligada exclusivamente a sus actos, de forma que cualquier cambio del contexto y las circunstancias, afecta a la confianza depositada por los ciudadanos.

Meyer (1999) afirmaba que una de las razones de esta crisis de comunicación, causa de crisis de legitimidad social, era la excesiva importancia que se le otorgaba a la elección de las instituciones como método único para aumentar la legitimidad democrática, desaprovechando la capacidad de los medios de comunicación para incidir

en ese mismo objetivo. Por eso, es evidente pero reseñable también, el importante papel que los medios de comunicación juegan en esta dinámica, pues tienen la capacidad de relatar, acreditar y documentar adecuadamente el contexto de las acciones de la UE, así como de desafiar desde el análisis riguroso e independiente los intentos que en muchos casos se observan de los gobiernos de los estados miembro de culpar injustamente a Bruselas de asuntos que están más ligados a su propia ineficacia política .

Desde esta hipótesis, este trabajo plantea como medida la creación y desarrollo de una aplicación móvil de carácter exclusivamente europeo que cubra varios de los aspectos mencionados, una propuesta que podría tener prioridad y encaje en la Agenda Digital. Se propone una aplicación idéntica y universal para todos los ciudadanos europeos, de forma que éstos puedan descargársela en sus dispositivos con seguridad, y podrán recibir el mismo contenido e información independientemente del país donde residan, fomentando un sentido de identidad europea y de cohesión ciudadana entre ellos. Así, la finalidad de la aplicación sería múltiple: proyectar una imagen única y clara de la Unión Europea; acercar la organización al ciudadano gracias a información y servicios útiles asociados a la aplicación; e impulsar la creación de una comunidad europea más fuerte, creando un punto de encuentro común a todos los ciudadanos y afianzando su sentido de pertenencia, contribuyendo así a dotar de mayor legitimidad social a la Unión Europea.

A modo explicativo, la aplicación estaría formada por distintos apartados. En primer lugar, existirá un apartado donde el usuario se podrá registrar digitalmente y de manera individual, para poder descargarse su pasaporte europeo en formato digital, así como el novedoso “pasaporte de vacunación”, facilitándole y agilizando la movilidad y los viajes entre estados miembros. Además, cuando se realicen viajes dentro del espacio Schengen, la aplicación te mostrará de manera resumida la normativa vigente del país de destino, para estar al corriente de la situación en dicho lugar.

Adicionalmente , gracias a la intimación facilitada por el usuario en esta sección, la aplicación será capaz de “segmentar” el perfil de ciudadano y proporcionarle diferentes contenidos adaptados a cada usuario, llegándole la información de más relevancia y utilidad. Por ejemplo, si se trata de un ciudadano europeo estudiante, la información mostrada en las otras secciones estará relacionada con los derechos y ventajas que tiene un estudiante en la Unión Europea, como pueden ser las becas a las que puede acceder para estudiar en otro país miembro, como la beca Erasmus+, las oportunidades de trabajo para recién graduados, documentación necesaria para una estancia de largo periodo de

tiempo o cursos de calidad en diferentes universidades. Si se trata en cambio de un trabajador que busca empleo en otro país miembro, se le podrá mostrar materia relacionada con el ámbito laboral, como los requisitos o documentación necesaria para trabajar allí o el sistema de impuestos que aplica en cada país.

En segundo lugar, habrá una sección en forma de periódico digital, encargada de cubrir todas las noticias actuales más destacadas que ocurran en el seno de la Unión Europea. El periódico digital será idéntico para todos los ciudadanos europeos, independiente de la nacionalidad, y podrá traducirse a cualquiera de los idiomas oficiales de la Unión. Así no se pierde de vista el objetivo de ofrecer una imagen común, cohesionada y homogénea de la Unión Europea. De esta manera, el ciudadano europeo, sea de donde sea, podrá estar al día de las noticias más relevantes que sucedan en el contexto europeo, manteniéndole familiarizado con las instituciones, políticas y proyectos de la organización. Será imprescindible que las noticias detallen no solo lo que hace la Unión Europea, sino también el propósito de lo que hace, para garantizar un correcto entendimiento de la esencia de la organización, y favoreciendo a la creación de una imagen sólida y positiva de la misma. Desde este medio, se haría hincapié por ejemplo en las ventajas para los ciudadanos de en la autonomía estratégica que se desea adquirir - mencionadas en el primer punto del apartado de medidas – haciendo más comprensible el esfuerzo y las medidas por conseguirla.

En tercer lugar, habrá un espacio de contenido multimedia, que mostrará fotos y videos de las actividades que organice la Unión Europea, así como videos explicativos de su funcionamiento. También se podrán incluir videos y “píldoras” de comunicación de los altos cargos de la Unión Europea, para hacer la sección más personal y cercana, donde podrán explicar desde por qué y propósito de las medidas tomadas por la organización hasta cómo es un día trabajando en alguna institución de la UE. Así, la organización deja de ser un ente abstracto, y pasa a materializarse como un ente tangible formado por personas. Esta sección tendrá un vinculo directo a las redes sociales de cada institución.

En cuarto lugar, la aplicación contará con una sección que incluirá blogs, artículos de opinión e informes de corta longitud que traten temas atractivos y de interés para el usuario europeo, como por ejemplo, los acontecimientos que marcan la historia de la Unión Europea, los valores y principios en los que se asienta, así como datos interesantes que puedan atraer la atención del lector. Además, habrá también un pequeño resumen de cada país miembro, con la información más significativa de cada una, para así fomentar

el conocimiento mutuo y los enclaves más atractivos de cada país, fomentando el turismo europeo. Se incluirán también la carta de derechos y obligaciones así como las oportunidades con las que cuenta un ciudadano europeo por pertenecer a la Unión Europea, con el objetivo de que los conozca y tenga a su disposición en cualquier momento. Este último punto es el que luego se sesgará en base al perfil de cada usuario. El fin de esta sección es que el ciudadano conozca lo más posible a la organización, se familiarice con ella y con los otros estados miembros y sobretodo, se sienta parte de ella.

En quinto y último, y para fomentar la participación del ciudadano en los debates de la Unión Europea, la aplicación contará con una última sección. Podrá hacerlo de dos formas: a través de un “foro europeo” donde pueda compartir sus ideas y participar en los debates activos. Por ejemplo, desde esta aplicación, el ciudadano sería capaz de tomar parte en la presente Conferencia sobre el Futuro de Europa, foro actual para dar voz a la ciudadanía sobre varios ámbitos de acción de la UE, con el fin de que sea la propia ciudadanía la que reflexione sobre el rumbo que se quiere imprimir a la Unión Europea. Y también se puede habilitar su participación en los procesos abiertos de información pública de iniciativas lanzadas por las instituciones europeas.

Con esta aplicación, y aprovechando el desarrollo digital, la esencia de la Unión Europea como organización queda recogida en un solo espacio común para todo ciudadano europeo, contribuyendo así a la creación de un Mercado Único de la información europea. Por un lado, acerca la organización a la ciudadanos, haciendo que éstos se sientan más vinculados al proyecto europeo y lo vivan día a día, y por otro, permite a la Unión Europea proyectar una imagen clara y uniforme de sí misma, con un alcance más universal, que hace que su imagen no quede exclusivamente vinculada a sus acciones. En esta sociedad digital, esta aplicación facilitaría una identidad europea más nítida entre sus ciudadanos y contribuiría a afianzar la legitimidad social del proyecto europeo. Así, “los medios de comunicación social pueden suplir, aunque solo sea parcialmente, el déficit democrático de la Comunidad, y dar a los políticos europeos el apoyo necesario para que lleven adelante sus ambiciosos objetivos” (Calvo-Sotelo, 1988).

(iii) Valores y principios, el verdadero fundamento de la Unión Europea que deben conocer sus ciudadanos

En tercer lugar, se debe entender que el ciudadano de hoy no percibe los motivos de construcción e integración europea exactamente de la misma manera que un ciudadano en 1950 - que todavía sufría las consecuencias de la recién acabada Segunda Guerra Mundial - lo que hace que la verdadera esencia de la organización se diluya, y esto aleja sustancialmente al ciudadano de la misma. Esto se debe, en parte, a que a día de hoy “destaca el fuerte desconocimiento ciudadano tanto de los logros de la construcción comunitaria como del funcionamiento de la Unión Europea y de sus capacidades reales” (Solsona, 2016). De hecho, muchos de los logros de la UE son concebidos como algo ordinario y cotidiano, o no se perciben como logros europeos o incluso se dan a menudo por sentado, circunstancias que no cuestionan porque los ciudadanos piensan que siempre han estado y estarán allí: la evitación del resurgimiento de un conflicto armado entre los países del continente europeo; el sentido de la paz y la seguridad; la creación de un mercado único capaz de garantizar la libre circulación de bienes, servicio, capital y personas; o los programas de movilidad universitaria (Erasmus+).

Por ello, y como se menciona en el punto anterior, es de vital importancia que el ciudadano entienda el propósito y los fundamentos de la organización, su razón de ser, pues conocerlo y entenderlo hará que comprenda el privilegio de pertenecer a la Unión Europea. Europa es una historia en construcción, en crecimiento y en transformación, pero siempre sustentada en unos elevados valores éticos que definen su razón de ser y sus principios fundacionales. El Tratado de Lisboa recoge como valores fundamentales de la Unión Europea el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y los derechos humanos y establece que la Unión tiene como finalidad promover la paz y el bienestar de sus pueblos

Por eso, este trabajo entiende que una manera eficaz y certera de gran parte de la población europea no solo esté informado sino formado, porque es importante adquirir los conocimientos y entender el propósito de la Unión Europea como organización, estudiando su historia desde la Educación Secundaria Obligatoria. Así, se propone crear una asignatura obligatoria en el colegio que cubra esta materia para que, desde una temprana pero madura edad, los ciudadanos europeos se familiaricen con ella, obtengan una imagen clara de ella y dejen de percibirla como una institución ajena y distante a ellos. Igual que se estudia la historia nacional de cada país, debería estudiarse también la

historia de la Unión Europea, de la que todos, desde que nacemos, somos parte. La asignatura podría empezar a impartirse desde el tercer curso de la educación secundaria obligatoria (ESO), curso escolar en el que los estudiantes ya tienen cierta madurez como para estudiar una asignatura de tal envergadura⁸.

Así, este primer año los alumnos recibirían las nociones básicas de la organización, mientras que en el siguiente (cuarto año de educación obligatoria secundaria), profundarían en aspectos importantes de la misma. De este modo, el primer año la asignatura consistiría en cuatro bloques: uno primero que podría cubrir el espacio geográfico, económico, social y político de la Unión Europea; el segundo, podría abarcar el origen, la historia y la cultura europea, así como los principios y valores en los que está asentada; el tercero, que podría incluir los acontecimientos más importantes del proyecto de construcción europea, desde su origen hasta la actualidad, mencionando los tratados más relevantes y las instituciones más conocidas; y el último, que podría hacer referencia a los derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos europeos, con el fin de hacer la organización atractiva. Al año siguiente, el contenido de la materia podrá ser más específico, pudiendo consistir en tres bloques. El primero, profundizando en el origen y evolución de la UE, ahondando en los tratados, sobretodo en el de Lisboa de 2007, e instituciones, especialmente en el Parlamento Europeo, con el fin de que los alumnos sepan que cuentan con representación en la organización. En el segundo, mencionar las principales políticas de la Unión Europea, así como el mercado único europeo y las cuatro libertades, señalando las ventajas económicas y sociales que éste ha brindado. Y un tercer bloque que comprenda el presente y futuro de la Unión Europea, situándola en el contexto global, y mencionando los retos, dificultades y oportunidades de la Unión Europea y como los está afrontando.

De esta manera, una asignatura que cubra los aspectos básicos de la historia, de su construcción, de los fundamentos y valores que sustentan el proyecto europeísta hasta la configuración actual de Unión Europea, fomentará el sentido de pertenencia del joven en la organización, pues de lo contrario, es muy difícil sentirse parte de algo que no se conoce si quiera. Es, pues, otra manera de acercar la organización al ciudadano, pues evita que éste llegue a la etapa adulta sin prácticamente conocer la Unión Europea.

⁸ Plan basado en las orientaciones sobre contenidos y recursos didácticos para las asignaturas de Unión Europea de 3º y 4º de ESO propuestas por la Comunidad de Madrid.

8. CONCLUSIONES

La Unión Europea, es, sin duda, el proyecto político hecho realidad más extraordinario de la historia de la humanidad, siendo el único lugar del mundo donde existe una virtuosa sinergia entre democracia, progreso económico y solidaridad. Sin embargo, el sentido de pertenencia, la afección por parte de la ciudadanía europea hacia la Unión Europea y la identificación con el proyecto en su conjunto se han visto afectadas negativamente, sobre todo en la última década.

Muchos y de diversa naturaleza son los factores que inciden en esta desafección, pero sin duda hay dos que han incidido directamente en ello: por un lado, el hecho de que durante el proceso de construcción europea no se atendiera lo suficiente la necesidad de crear también una unión social entre ciudadanos, una suerte de identidad europea que ayudara a cohesionar a sus ciudadanos (demos europea); y por otro, las sucesivas crisis en las que ha estado inmersa la UE en la última década (crisis financiera de 2008, la crisis migratoria de 2015, la del Brexit en 2016, y la actual crisis sanitaria con consecuencias económicas y sociales) y las correspondientes medidas adoptadas para enfrentarlas, que han tenido un gran impacto social, aumentando en muchos casos las brechas entre países y ciudadanos. Todo ello ha condicionado la imagen de las instituciones europeas, y ha mermado en estos años el sentido de pertenencia de la sociedad civil europea, que ha percibido la Unión como un ente lejano y ajeno a ella, ineficaz y de utilidad cuestionada. Esta situación fue un terreno abonado en lo que ha supuesto el máximo exponente de esta desafección, como ha sido el inédito abandono de uno de los países más importantes de la Unión, el Reino Unido, que ha significado un cuestionamiento mayúsculo al proyecto europeo y generado una crisis de legitimidad democrática.

Este estudio ha analizado la crisis de legitimidad democrática que atraviesa la Unión Europea, con la novedad de que lo ha hecho desde un punto de vista meramente social. Bajo esta premisa, el sentido de pertenencia y la identificación del ciudadano al proyecto europeo cobra especial importancia, y se convierten en fuente esencial de legitimidad democrática. De esta manera, este trabajo considera que uno de los mayores retos a los que se enfrenta la Unión Europea es el de crear una identidad europea común o "demos", capaz de afianzar el sentido de pertenencia.

Así, se sostiene que, por un lado, una conciencia europea sólida hace a la Unión Europea una organización menos vulnerable ante circunstancias inciertas en la medida que se conocen sus valores y los fundamentos de sus acciones, y por otro, que un mayor sentido de pertenencia implica una mayor legitimidad democrática. La idea de desarrollar una identidad europea y, en concreto, un concepto de ciudadanía europea que se sienta parte de la Unión Europea, parece imprescindible para sentar bases más sólidas a cualquier nuevo impulso en el proceso de construcción e integración europea. Por ello, el presente trabajo busca cubrir esa carencia proponiendo tres medidas que buscan revitalizar en positivo el sentido de pertenencia, con el objetivo de configurar las bases de una conciencia europea fuerte, estable, más cohesionada y menos permeable a la volatilidad ante contextos de incertidumbre y crisis.

La primera de las medidas retoma el concepto de autonomía estratégica europea, pero esta vez desde una perspectiva social y como catalizador de la confianza ciudadana, afirmando que una Unión Europea capaz de gestionar los recursos de forma autónoma para el progreso y seguridad de sus ciudadanos sin dependencia externa, favorecerá extraordinariamente el sentido de pertenencia. La segunda medida que se propone es la creación de una aplicación móvil, bajo la cual queden reunidas una serie de funcionalidades que acercan la UE a la ciudadanía, con información general, comunicación institucional y servicios útiles al ciudadano, aprovechando la digitalización de la sociedad europea para incrementar su confianza y afinidad a través de los dispositivos móviles. La última medida constata que es esencial que el ciudadano no solo reciba información, sino formación, para adquirir mucha más perspectiva de la grandeza del proyecto europeo. Así, se propone acercarle desde temprana edad a la historia, los valores y fundamentos que sustentan a la Unión, el proceso de construcción e integración, cómo funcionan las instituciones europeas... Por ello, se propone introducir en la etapas educativa escolar la Unión Europea como asignatura obligatoria cubriendo en varios cursos los aspectos claves de la organización.

La necesidad de reforzar el sentido de pertenencia no deja de ser parte de una agenda más amplia para reforzar la legitimidad democrática de la Unión. Ortega y Gasset escribió que la “unidad de Europa no es una fantasía sino que es la realidad misma, y la fantasía es precisamente la otra, la creencia de que los Estados que la forman son realidades sustitutas e independientes”. Fomentar e impulsar la unidad de Europa, no es más que un impulso acorde a la realidad.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Arregui, J. (2012). Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea. *Cuadernos Europeos De Deusto*, 85-112. doi:<https://doi.org/10.18543/ced-46-2012pp85-112>
- Betti, A. (2020). Coronavirus: última llamada para la Unión Europea. *Comillas Blog of International Relations*.
- Beetham, D. y Lord, C. (1998). *Legitimacy and the EU*. Addison Wesley Longman Limited.
- Borrel, J. (2020). La respuesta de Europa a la crisis de la Covid-19. *Temas para el debate*, 16-22. Obtenido de https://fundacionsistema.com/wp-content/uploads/2020/07/Borrell_T307-308.pdf
- Bogdanor, V. (2007). *Legitimacy, accountability and democracy in the European Union*. Federal Trust for Education and Research, London
- Borrel, J. (2020). Por qué es importante la autonomía estratégica europea. *Real Instituto Elcano*. Obtenido de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/borrell-por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea
- Busse, C., Loss, R., Puglierin, J., & Zerka, P. (2020). The crisis that made the European Union: European cohesion in the age of covid. *European Council on Foreign Relations*. Obtenido de <https://ecfr.eu/publication/the-crisis-that-made-the-european-union-european-cohesion-in-the-age-of-covid/>
- Butsch, I. (2020). EU communication: what are the biggest challenges and what can the institutions do to address them? *Friends of Europe*. Obtenido de <https://www.friendsofeurope.org/insights/eu-communication-what-are-the-biggest-challenges-and-what-can-the-institutions-do-to-address-them/>
- Calvo-Sotelo, L. (1988). Mercado Único Europeo y Medios de Comunicación Social. *Un Europeísta en la Transición*. Madrid: Ediciones Encuentro e Instituto de Estudios Europeos.
- Castells, M. (2018). *La crisis de Europa*. Alianza.

- Celi, G., Guarascio, D., & Simonazzi, A. (2020). A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or ‘Hamiltonian moment’? *Journal of Industrial and Business Economics*(47), 411-424. doi:<https://doi.org/10.1007/s40812-020-00165-8>
- Comisión Europea. (2017). Diez años después del comienzo de la crisis: vuelta a la recuperación gracias a la intervención decisiva de la UE. Obtenido de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_2401
- Comisión Europea. (s.f.). *La Década Digital de Europa: objetivos digitales para 2030*. Obtenido de https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_es
- Cuadrado-Roura, J. R. (2020). ¿Romperá el sueño europeo la crisis del coronavirus? *The Conversation*. Obtenido de <https://theconversation.com/rompera-el-sueno-europeo-la-crisis-del-coronavirus-135708>
- EEAS. (2020). *Why European strategic autonomy matters*. Obtenido de https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89865/why-european-strategic-autonomy-matters_en
- El Orden Mundial. (2020). La historia de la Unión Europea. *El Orden Mundial*. Obtenido de <https://elordenmundial.com/mapas/la-cronologia-de-la-integracion-europea/>
- Eriksen, E., & Fossum, J. (2007). Europe in transformation: How to reconstitute democracy? *RECON Online Working Paper*, 1-39. Obtenido de <http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/working%20papers/Eriksen,%20Fossum%202007.pdf>
- Esther, R., & Jorge-Ricart. (2021). Prospectiva en la UE: ¿estamos construyendo confianza ciudadana? *Real Instituto Elcano*. Obtenido de <https://blog.realinstitutoelcano.org/prospectiva-en-la-ue-estamos-construyendo-confianza-ciudadana/>
- Eurobarómetro (2020). *Futuro de Europa*. Obtenido de <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be->
- Eurobarómetro (2021). *The EU and the coronavirus pandemic*. Obtenido de <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355>

- Eur-Lex. (s.f). Glosario de la síntesis: Déficit Democrático. Obtenido de https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=es
- Feás, E., & Andrés, G. G. (2020). La UE ante la emergencia y el día después. Real Instituto Elcano. Obtenido de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari46-2020-feas-garciaandres-la-ue-ante-la-emergencia-y-dia-despues
- Fernández, N. G., & Moreno, J. F. (2020). La crisis del coronavirus pone a Europa en jaque. *The Conversation*. Obtenido de <https://theconversation.com/la-tesis-del-coronavirus-pone-a-europa-en-jaque-134514>
- Føllesdal, A. (2004). Legitimacy Theories of the European Union. *Arena: Centre for European Studies*. Obtenido de https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04_15.pdf
- García-Valdecasas, I. (2005). El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo. *Real Instituto Elcano*(59). Obtenido de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+159-2005
- Garrido-Yasarte, R. (2020). La hora de la UE: el virus que puede acabar con ella. *The Conversation*. Obtenido de <https://theconversation.com/la-hora-de-la-ue-el-virus-que-puede-acabar-con-ella-134602>
- Garner, O. (2018). The Existential Crisis of Citizenship of the European Union: *The Argument for and Autonomous Status*. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, pp. 116–146. DOI:10.1017/cel.2018.6
- Gaub, F., & Boswinkel, L. (2020). How Covid-19 changed the future. Geopolitical implications for Europe. *European Union Institute for Security Studies*. doi:European Union Institute for Security Studies
- Maas, W. (2013). La creación y la evolución de la ciudadanía europea. *Panorama Social*(17), 9-19. Obtenido de <http://www.yorku.ca/maas/Maas2013d.pdf>

- Mangas, A., & Nogeruas, D. L. (2016). *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- Margalef, H. S. (2020). Solidaridad y coronavirus: ¿el fin del europeísmo naif? *CIDOB Opinión*(624). Obtenido de https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/europa/solidaridad_y_coronavirus_el_fin_del_europeismo_naif
- Martín, M. P. (2017). *La identificación europea en tiempos de crisis*. Universidad Autónoma de Madrid. Obtenido de https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/682684/paredes_martin_marta.pdf?sequence=1
- MATHER, J. (2006). *Legitimizing the European Union. Aspirations, Inputs and Performance*. ed. Palgrave Macmillan. DOI10.1057/9780230625624
- Meyer, C. (1999) Political legitimacy and the invisibility of politics: exploring the European Union's communication deficit. *Journal of Common Market Studies*, 617-639. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00199>
- Movarelli, M. (2020). EU democracy in the times of coronavirus. *European View*, 180-187. doi:<https://doi.org/10.1177/1781685820967770>
- Moravcsik, A. (2002). In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), pp.603-624.
- Parlamento Europeo. (2020). *Pacto Verde Europeo: clave para una UE climáticamente neutra y sostenible*. Obtenido de <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20200618STO81513/pacto-verde-europeo-clave-para-una-ue-climaticamente-neutral-y-sostenible>
- Portero, A. (2018). La Europa que no fue. *El Orden Mundial*. Obtenido de <https://elordenmundial.com/euroescepticismo-en-la-ue/>
- Samadashvili, S. (2020). A brave, post-COVID-19. *European View*, 122-130. doi:<https://doi.org/10.1177/1781685820966909>
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput.' *Political Studies*, 61(1), 2-22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>

- Schmidt, V. A. (2015). *The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?* Luxemburgo: European Commission. doi:doi:10.2765/5015
- Schmidt, V. A. (2020). *Europe's Crisis of Legitimacy. Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone.* Oxford: Oxford Press University.
- Shaelou, S. L. (2020). Why the coronavirus crisis is still a moment of opportunity for the European Union. *The Conversation*. Obtenido de <https://theconversation.com/why-the-coronavirus-crisis-is-still-a-moment-of-opportunity-for-the-european-union-136877>
- Sharpf, F. (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford University Press. DOI:10.1093/acprof:oso/9780198295457.001.0001
- Solbes, S., & Castillo, D. (2020). La Unión Europea: una historia de resiliencia, cooperación y aprendizaje. *The Conversation*. Obtenido de <https://theconversation.com/la-union-europea-una-historia-de-resiliencia-cooperacion-y-aprendizaje-138740>
- Solsona, M. Á. (2016). *Política de información y comunicación de la Unión Europea. Una estrategia insuficiente para cerrar la brecha entre la ciudadanía y la UE.* Universidad Complutense de Madrid. Obtenido de <https://eprints.ucm.es/id/eprint/37925/1/T37283.pdf>
- Steinberg, F. (2020). La construcción de la autonomía estratégica de la UE. *Real Instituto Elcano*. Obtenido de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-steinberg-construccion-de-autonomia-estrategica-de-ue
- Tindemans, L. (1976). La Unión Europea. Obtenido de http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/120669/Union_europea_Tindemans_RIE_1976.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Torreblanca, J. I. (2014). *¿Quién gobierna en Europa? reconstruir la democracia, recuperar la ciudadanía.* España: La Catarata.

- Vanbiervliet, S. A. (2017). Las crisis de la Unión Europea: ¿una aplicación de la Ley de Murphy? *Agenda Internacional*, 24(35), 9-28.
doi:<https://doi.org/10.18800/agenda.201701.001>
- Ward, T. (2010). The European Union: a crisis of legitimacy? *European View*, 115-127.
doi:DOI 10.1007/s12290-010-0124-4
- Yañez-Barnuevo, J. A. (2020). La UE y la pandemia de 2020: ¿qué ocurrió con la cláusula de solidaridad europea? *Real Instituto Elcano*. Obtenido de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-yanezbarnuevo-ue-y-pandemia-de-2020-que-ocurrio-con-clausula-de-solidaridad-europea