

EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua / Consejo Vasco del Movimiento Europeo

Años 1-2

ISSN: 2952-1068

El futuro de la Unión Europea: una visión desde Euskadi

Aportaciones a la conferencia



El Futuro de la Unión Europea: Una visión desde Euskadi

Aportaciones a la Conferencia

Edita:

EuroBasque

Europar Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

CIP. Biblioteca Universitaria

El **futuro** de la Unión Europea [Recurso electrónico]: una visión desde Euskadi, aportaciones a la Conferencia / edita, EuroBasque, Consejo Vasco del Movimiento Europeo ; [Irene Zuluaga Zamalloa ...(et al.)]. – Datos. – [Leioa] : Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, [2023]. – 1 recurso en línea: PDF (416 p.). – (EuroBasque Open Colloquia ; 1)

Modo de acceso: World Wide Web.

Incluye referencias bibliográficas.

ISSN: 2952-1068.

1. Países de la Unión Europea – Política y gobierno. 2. Construcción europea. 3. País Vasco – Relaciones – Europa. I. Consejo Vasco del Movimiento Europeo, ed. II. Zuluaga Zamalloa, Irene, coaut.

(0.034)341.17(4-672 UE:460.15)

DOI: <https://doi.org/10.1387/29521068.1>

Edita: Consejo Vasco del Movimiento Europeo - EuroBasque

© Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua

ISSN: 2952-1068

Repensando el paradigma ontológico constitutivo: hacia un demos europeo más diverso, intercultural y participativo

M.^a LUZ SUÁREZ CASTIÑEIRA

Catedrática de Relaciones Internacionales y Humanas. Universidad de Deusto

Sumario

1. Introducción.
2. El paradigma ontológico: Ciudadanía europea, identidad cultural y legitimidad democrática.
3. Repensando el paradigma ontológico: de la diversidad nacional y regional al diálogo intercultural.
4. Hacia el paradigma de ciudadanía intercultural activa.
5. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

En 1992 con el Tratado constitutivo de la Unión Europea, más conocido como el Tratado de Maastricht, por primera vez en la historia del orden político westfaliano se establece un diseño de ciudadanía concreta más allá de los Estados-Nación, la ciudadanía europea, que se venía gestando desde la década de los setenta. Paralelamente a este diseño particular de *status civitatis* se había desarrollado también la competencia comunitaria en el ámbito cultural, formulada en el mismo tratado mediante el artículo sobre la cultura (Art. 128 TUE). Ambas nociones han generado y siguen generando numerosos debates sobre su significado y alcance¹. Este capítulo pretende, en primer lugar, hacer

un breve recorrido por algunos de los documentos que de forma cada vez más interconectada fueron tejiendo el nexo entre ciudadanía europea y cultura. Este nexo es lo que aquí llamamos el paradigma ontológico que postula una ciudadanía europea como membresía cultural y que muchos autores han tachado de discurso homogeneizador. En segundo lugar, el capítulo argumenta que hacia finales de los años noventa surgieron nuevos desafíos que llevaron a las instituciones europeas a repensar el nexo entre ciudadanía y cultura, introduciendo los conceptos de diálogo intercultural y de ciudadanía participativa. El capítulo concluye que, si bien los discursos recientes atestiguan un creciente despliegue de la noción de ciudadanía que no está ni exclusivamente basada en derechos liberales ni totalmente anclada en la noción de pertenencia cultural, es necesario volver a repensar el triángulo ciudadanía europea-cultura-pertenencia en términos más críticos para caminar hacia un modelo de ciudadanía más abierto, más intercultural y participativo.

2. EL PARADIGMA ONTOLÓGICO: CIUDADANÍA EUROPEA, IDENTIDAD CULTURAL Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

Si la Cumbre de París de octubre de 1972 declara que la integración económica no es un fin en sí mismo, la Declaración de Copenhague de 1973 afirma la existencia de una identidad europea. Aunque en términos generales pone el énfasis en el patrimonio cultural común, la Declaración sobre la identidad europea marca un cambio

¹ Inmediatamente después de la aprobación del Tratado de Maastricht, la ciudadanía europea generó, y sigue generando hoy en día, una serie de debates que cuestionan su significado y alcance, con teorías liberales enfrentadas a críticas comunitarias, multiculturales y posnacionales. Para una serie de debates recientes sobre los aspectos políticos, civiles y sociales que constituyen el núcleo de los dilemas de la actual ciudadanía europea, véase Reiner Bauböck, edit., *Debating European Citizenship* (IMISCOE Research Series, 2019). <https://doi.org/10.1007/978-3-319-899905-3>. También la noción de la integración europea a través de la cultura ha dado lugar a múltiples debates. En el ámbito académico es muy conocida la producción de Gerard Delanty: *Integration through Culture? The Paradox of the Search for a European Identity*, en *European Citizenship: National Legacies and Transnational Projects*, edit. por Klaus Eder y Bernhard Giesen (Oxford, Oxford University Press, 2001); *Social Integration and Europeanization: The Myth of Cultural Cohesion*, en *Europeanization: Institutions, Identities and Citizenship*, edit. por Robert Harmsen y Thomas M. Wilson, (Amsterdam, Atlanta, 2000); *Is There a European Identity?*, *Global Dialogue*, no. 5 (2003); y *The Making of a Post-Western Europe: A Civilizational Analysis*, *Thesis Eleven*, no. 72 (2003), entre otras.

Cómo citar / How to cite: Suárez Castiñeira, M. L. (2021-2022). «Repensando el paradigma ontológico constitutivo: hacia un demos europeo más diverso, intercultural y participativo», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 269-274



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

de paradigma en el discurso europeo, ya que señala la dimensión cultural como instrumento para abordar el «déficit de legitimidad» mediante la promoción de una identidad cultural. De modo que el discurso ontológico europeo pre-Maastricht está construido sobre la base de una posible identidad cultural de los ciudadanos europeos, su posterior identificación como *demos*, y el refuerzo de la legitimidad democrática². La doble vertiente de ciudadanía y cultura se manifiesta de manera cada vez más entrelazada y es en el Tratado de Maastricht de 1992 cuando se establecen ambas, la ciudadanía y la competencia cultural, esta última en el artículo sobre la cultura (Art. 128 TEU).

La aplicación del Tratado de la CEE al sector cultural lleva a las instituciones a comprometerse con la preservación de la riqueza cultural de la Comunidad y con el desarrollo de los intercambios culturales. Se alienta un doble enfoque hacia el sector cultural: primero, se declara un interés socioeconómico sobre la base de las disposiciones del Tratado de la CEE, siendo el sector cultural un gran recurso para el desarrollo social y económico; y, en segundo lugar, se pone en marcha una serie de acciones culturales, especialmente después de la introducción en el Tratado de Maastricht del Artículo sobre cultura, si bien, visto a través del paradigma de «la unidad en la diversidad», se centra principalmente en la protección e interacción del patrimonio cultural. Por tanto, aunque las instituciones europeas insisten en que sus acciones culturales no equivalen a una intervención en las políticas culturales de los Estados miembros, al mismo tiempo realizan importantes esfuerzos para asegurar un adecuado mercado cultural europeo mediante la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de bienes y servicios culturales. Varios autores critican la indefinición y/o ambigüedad del término «cultura» en el discurso de las instituciones. Otros advierten que estas amplían sus competencias a nuevos campos de gobernanza. La protección y promoción del patrimonio cultural como parte de los derechos que se asocian al estado de la ciudadanía europea de mercado equivale, *de facto*, a ordenar y clasificar un sector específico de la «cultura europea» para formular políticas culturales a nivel supranacional y establecer programas con fines de promoción de empleo y cohesión social. Así, a pesar de las reticencias de algunos Estados miembros, las instituciones europeas dan pasos significativos hacia la formulación de una política cultural que se basa en el concepto de ciudadanía europea como membresía cultural.

Diez años después de la Declaración sobre la identidad europea, el Consejo Europeo de 1983 no solo reafirma la identidad europea,³ sino que afirma la conciencia de un patrimonio cultural común como elemento de la misma. Con

el firme convencimiento de que los objetivos económicos, sociales y políticos del Tratado de Roma no conducirán por sí solos a la creación de un *demos* europeo, el discurso de las décadas setenta y ochenta basa su legitimidad en motivos normativos y culturales, defendiendo primero una «Europa de los ciudadanos» (informe de Tindemans de 1975),⁴ y después una «Europa de los pueblos» (Informe de Adonnino de 1985)⁵. Así el discurso de esos años pre-Maastricht avanza en dos vertientes cada vez más imbricadas. Por un lado, se basa, cada vez con más frecuencia, en la valencia positiva del término ciudadanía, sustituyendo «sujetos económicos» por el término más legitimador de «ciudadanos», lo cual debe ir acompañado de una expansión de los derechos de los ciudadanos, ya que, si los ciudadanos comunes deben participar en la construcción de Europa, estos deben obtener a nivel europeo los derechos políticos para ello⁶. Y, además, estos derechos deben asegurarse como derechos post-nacionales, ya que, según señala Tindemans en su informe de 1975, la Comunidad interviene donde los derechos ya no pueden garantizarse únicamente por los Estados individuales, y según subraya Adonnino en su informe de 1985, dichos «derechos especiales» de los ciudadanos deben ser la base para la participación política. Asimismo, el informe de Adonnino se refiere a los ciudadanos como «pueblo» con una «identidad europea» común, para la cual los ámbitos de la cultura y la comunicación son esenciales. Se trata, como indica una Comunicación de 1987,⁷ de formar parte de una cultura europea que es uno de los requisitos previos para la solidaridad, siendo esta vital para que el establecimiento del gran mercado, que vendría con la ampliación de la Unión Europea de 2004 hacia el este, se asegure el apoyo popular que necesita. Invocando el «creciente clamor» de los ciudadanos, «las expectativas de la gente de Europa» (Tindemans 1975), la Comunidad se compromete a adoptar medidas para reforzar y promover la identidad y la imagen de cara a sus ciudadanos y como actor global (Adonnino 1985). Por lo tanto, el discurso comunitario pone de manifiesto que la ciudadanía tiene el potencial de mejorar la legitimidad de la Unión, no solamente a través de los derechos y libertades que los ciudadanos demandan, sino, y fundamentalmente, por estar íntimamente ligada a la pertenencia e identidad cultural.

El reto es enorme. Se podría decir que en los discursos de las instituciones supranacionales aflora la idea de cultura en su papel formativo, capaz de moldear y organizar las actividades sociales y las prácticas políticas⁸, y, por lo tanto, se trata de emplear la cultura para actuar sobre los ciudadanos y generar una colectividad que comparte mucho más que derechos y garantías jurídicas.

² Véase por ejemplo Engin F. Isin y Patricia K. Wood, *Citizenship and identity*, (Londres: Sage, 1999); Klaus Eder y Bernhard Giesen, eds., *European citizenship: between national legacies and postnational projects*. (Oxford: Oxford University Press, 2001); Denise Meredyth y Jeffrey Minson, eds., *Citizenship and Cultural Policy*. (Londres: Sage, 2001); Maurice Roche, *Citizenship, popular culture and Europe*, en *Culture and citizenship*, edit. por N. Stevenson, (Londres: Sage, 2001) 74-98; Cris Shore, *In uno plures (?). EU cultural policy and the governance of Europe. Cultural analysis*, 5 (2006), 7-26, entre otros muchos.

³ *European Council, Solemn declaration on European Union. Bulletin of the European Communities*, 6 (Bruselas, 1983), 24-29.

⁴ Leo Tindemans, *European Union, Report to the European Council*, (Bruselas, 1975).

⁵ Pietro Adonnino, *A people's Europe: reports from the ad hoc committee. Bulletin of the European Communities*, Supplement 7 (Bruselas, 1985).

⁶ CCE, *A people's Europe: communication from the Commission to the European Parliament* (7 July 1988). COM (88)331, final. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 2 (Bruselas, 1988).

⁷ CCE, *A fresh boost for culture in the European Community*, COM (87) 603, final. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 4 (Bruselas, 1987).

⁸ Tony Bennett, *Critical trajectories: culture, society, intellectuals*. (Oxford: Blackwell, 2007).

Se toman medidas que ponen el énfasis en los signos externos simbólicos de nuestra solidaridad y que incluyen no solamente emblemas como la bandera, el himno y la introducción de pasaportes uniformes, sino también acciones culturales más propiamente dichas, como el ciclo de eventos Ciudades Europeas de la Cultura a partir de 1985, la asignación de temáticas de Años europeos, y la regulación del ámbito de los medios de comunicación para establecer un área audiovisual europea. Estos signos externos se complementan con las referencias a un pasado y unos valores compartidos. La cultura, definida como historia compartida, raíces comunes y valores colectivos, se afirma como la base de la ciudadanía europea que los signos externos sirven para visualizar y enfatizar afectivamente. Este supuesto patrimonio inmaterial subyacente al territorio comunitario tiende a provenir de tres fuentes específicas: la tradición greco-romana, cuna de la civilización y de la estética europeas, la tradición judeo-cristiana como fundamento normativo, y la Ilustración como base de la racionalidad y los derechos⁹. Algunos autores ven en este discurso europeo un reduccionismo cultural y otros un «excedente semántico»¹⁰, ya que las tradiciones y las identidades se racionalizan como tipos primordiales de pertenencia cultural que necesitan promoción y protección. No obstante, como veremos a continuación, hacia finales de los años noventa nuevos desafíos provocan un giro en el discurso ontológico constitutivo hacia nuevos planteamientos del nexo entre ciudadanía y cultura.

3. REPENSANDO EL PARADIGMA ONTOLÓGICO: DE LA DIVERSIDAD NACIONAL Y REGIONAL AL DIÁLOGO INTERCULTURAL

El lema de la integración europea «unidad en la diversidad» tiende a aplicarse en el discurso europeo a la diversidad nacional o regional únicamente. En este sentido, algunos autores señalan que el discurso ontológico de la integración europea se basa en premisas epistémicas que postulan una relación isomorfa entre la cultura, el territorio y la *polity*, y que delimitan las identidades culturales como internamente esencializadas y externamente distintas¹¹. Dichas premisas explican el discurso cultural homogeneizador desde los años setenta hasta finales de los noventa, un discurso acusado por muchos de no tener en cuenta ni la complejidad del sujeto político con sus múltiples lealtades e identificaciones potencialmente superpuestas ni los desafíos de los Estados multiculturales con sus culturas subregionales y urbanas, sus minorías

étnicas y sus cada vez más mayores poblaciones de inmigrantes procedentes de antiguas colonias y otros lugares del mundo. Estos desafíos, todos ellos relevantes para la formulación de políticas nacionales y supranacionales, se fueron abordando en el discurso europeo a partir de finales de los años noventa, cuando las instituciones se hacen cada vez más conscientes de la necesidad de repensar el nexo entre ciudadanía y cultura en términos de derechos a la diferencia cultural. Y así, en el discurso post-Maastricht se produce gradualmente un avance cualitativo desde el paradigma de la diversidad nacional y regional hacia el paradigma del «diálogo intercultural» que permitió ir avanzando hacia un *demos* europeo, culturalmente más diverso. Esta evolución se desarrolla en el marco de dos nuevos desarrollos en las políticas de la UE.

El primer telón de fondo está relacionado con la europeización de las políticas de inmigración tras la creación del Espacio de libertad, seguridad y justicia, el Consejo de Tampere de 1999, los objetivos del Programa de La Haya de 2004, y el Enfoque global de las migraciones adoptado por el Consejo Europeo en 2005. La inmigración tensa el dilema constitutivo y la coherencia discursiva de la UE: por un lado, la ciudadanía como aspiración universalista dentro del territorio de la *polity*, y por otro, rígidos mecanismos de control de toda persona que llega a las fronteras externas de la Unión. El proceso de eliminación de las fronteras interiores de Europa que se inicia con el acuerdo de Schengen (1985) conduce de forma progresiva al concepto de la Europa Fortaleza, asociada a la securitización de la inmigración como amenaza a la seguridad. Las fronteras se fortalecen externamente mientras otros muros que generan discriminación y exclusión se van levantando internamente. Las migraciones marcan el discurso político de la UE, y no solamente por el auge en los últimos años de los movimientos nacionalistas y de fuerzas políticas de extrema derecha. Se trata de mantener un equilibrio entre, por un lado, el control y la securitización y, por otro, los principios universales de los derechos humanos. Con todo, muchos atributos de la ciudadanía también se extienden a los no ciudadanos sobre la base de concepciones de personalidad universal y residencia territorial. Esta ciudadanía de los no ciudadanos significa que los residentes legales pueden ser protegidos por la UE y por la legislación subnacional¹². Si bien los residentes de terceros países no son reconocidos como participantes con igualdad de derechos, la revisión de su estatus de desigualdad se ha convertido en una prioridad política post-Maastricht. La paradoja es que mientras la UE se aborda cada vez más como un *demos* diverso más allá de las culturas nacionales y regionales, el Eurobarómetro sigue poniendo de manifiesto que la diferencia y la diversidad está en la base del pensamiento discriminatorio de gran parte de los europeos.

El segundo telón de fondo es el cambio de paradigma en el sector cultural. La ampliación de la UE, los cambios geopolíticos, las nuevas tecnologías de la

⁹ Con la ampliación a este, autores como Gerard Delanty (véase *The Making of a Post-Western Europe: A Civilizational Analysis* (2003)) sugieren un cierto reduccionismo cultural en esta visión de las bases culturales de la ciudadanía europea.

¹⁰ Klaus Eder, *Citizenship and the making of a European society: from the political to the social integration of Europe*, en *European citizenship: between national legacies and postnational projects*, edit. por Klaus Eder y Bernhard Giesen, (Oxford: Oxford University Press, 2001), 245-269.

¹¹ Seila Benhabib, *The claims of culture: equality and diversity in the global era* (Princeton: Princeton University Press: 2002).

¹² Seila Benhabib, *The rights of others: aliens, residents, and citizens* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

comunicación y los flujos migratorios llevan a la UE a contemplar diferencias que no son ni nacionales ni regionales, sino transculturales o interculturales. Así, el diálogo intercultural se convierte en objetivo específico del nuevo programa Cultura 2007, y la declaración de 2008 como Año del Diálogo Intercultural promueve la dimensión intercultural como prioridad horizontal y transectorial en las políticas, acciones y programas de la Comunidad. Algunos autores como Kevin Robins¹³ señalan cambios progresivos hacia la desetnización de la diferencia a la vez que las políticas se van transnacionalizado. Sin embargo, aunque hay ejemplos de elaboración de políticas a nivel local, nacional y regional que abordan la cohesión social, la igualdad de oportunidades, así como la integración sociocultural de comunidades étnicamente definidas en sociedades nacionales desde un enfoque basado en el diálogo intercultural, dichos enfoques están lejos de ser una realidad en toda Europa. En cualquier caso, si bien hay un mayor reconocimiento de la creciente diversidad y movilidad, los nuevos desarrollos necesitan abordarse a nivel transnacional y multinivel, y en el marco de un sistema de gobernanza más interculturalmente consciente.

4. HACIA EL PARADIGMA DE CIUDADANÍA INTERCULTURAL ACTIVA

El discurso comunitario reaccionó, especialmente, en el proceso post-Niza a la falta de participación democrática acentuando la importancia del diálogo civil, y creó herramientas para incluir a los actores de la sociedad civil en el proceso de consulta. En este sentido, el Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea (2001) resultó ser un avance importante,¹⁴ ya que las estructuras abiertas a la participación son generalmente más favorables a los grupos organizados y estos, como partes interesadas, consiguen con mayor éxito mediar entre la Unión y el ciudadano. En general, sin embargo, la comunicación se dirige tanto a los ciudadanos activos como a la sociedad civil activa. Desde el programa piloto de 2004 Ciudadanía Europea Activa¹⁵ hasta los últimos programas, se promueve explícitamente la participación de los ciudadanos en la vida pública y en la toma de decisiones. El objetivo general del programa «Europa con los ciudadanos» es dar a los ciudadanos la oportunidad de interactuar y participar en la construcción de Europa, y avanzar así en la construcción de la ciudadanía de la Unión Europea. La ciudadanía, basada en un sentido de identidad europea que a su vez está vinculada a diversidad cultural, al patrimonio cultural, y al diálogo intercultural, es más que un estatus pasivo.

La creación de una ciudadanía participativa es uno de los mayores desafíos a nivel europeo. La participación política se ha canalizado principalmente a través del voto en las elecciones al Parlamento Europeo y se caracteriza por un escaso interés, y por la falta de conocimiento por parte de los ciudadanos sobre los procesos de toma de decisiones e, incluso, el desconocimiento de sus propios derechos para ser candidatos y votar en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo. Otras formas de participación política, ya sea en forma de debates públicos, foros virtuales, peticiones o manifestaciones, siguen siendo de interés marginal para los ciudadanos¹⁶. Además, tampoco se ha logrado la creación de esferas públicas transnacionales consolidadas en las que puedan enmarcarse auténticos debates en torno a cuestiones europeas.

En el marco del Año Europeo de los Ciudadanos 2013, la Comisión puso en marcha una nueva herramienta, el «Diálogo con los ciudadanos» para debatir e intercambiar opiniones con los ciudadanos, así como con políticos nacionales y locales. En marzo de 2017, la Comisión organizó un nuevo debate sobre el futuro de la EU-27 con la publicación de un Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. En marzo de 2018, los veintisiete Estados miembros aprobaron un marco común relativo a una nueva herramienta, «las Consultas a los Ciudadanos», para complementar el trabajo de la Comisión en este ámbito. Asimismo, con el fin de respaldar el proceso, la Comisión puso en marcha una consulta virtual sobre el futuro de Europa con preguntas concebidas por un panel europeo de ciudadanos.

Las Consultas a los Ciudadanos son aún una herramienta nueva, especialmente para aquellos Estados miembros que no tienen una fuerte tradición de involucrarse activamente con los ciudadanos. Sin embargo, esta nueva experiencia fue generalmente bien recibida, tanto por la sociedad civil como por los gobiernos nacionales, lo cual demuestra que los actores locales están interesados en este tipo de eventos, y que los Diálogos con los Ciudadanos no fueron un medio adecuado para involucrarlos. Un estudio¹⁷ reciente señala que las Consultas a los Ciudadanos no necesitan reemplazar ni fusionarse con los Diálogos con los Ciudadanos, pero la relación entre ellos debe aclararse mejor y mantenerse coherente en toda Europa. Las Consultas son valiosas como nueva herramienta para consultar e interactuar con los ciudadanos sobre temas de toda la UE a nivel local y nacional, contribuyendo a garantizar que las figuras políticas locales y nacionales se involucren en los asuntos a nivel de la UE y que estos asuntos no sigan siendo competencia exclusiva de Bruselas. Esto convierte a las Consultas en un ejemplo excelente de la aplicación del principio de subsidiariedad

¹³ Kevin Robins, *Transnational cultural policy and European cosmopolitanism*, *Cultural politics*, 3 (2007), 147–174.

¹⁴ Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, *La gobernanza europea. Un Libro Blanco* (COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001).

¹⁵ Consejo de la Unión Europea, Decisión por la que se establece un Programa de la Comunidad para promover la Ciudadanía Europea Activa. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 30 (2004).

¹⁶ Richard Bellamy, *Between past and future: the democratic limits of EU citizenship*, en *Making European citizens: civic inclusion in a transnational context*, edit. por Richard Bellamy, Dario Castiglione, y Jo Shaw (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006), 238-265.

¹⁷ Paul Butcher y Simona Pronckuté, *European Citizens' Consultations: Consultation begins at home* (2019). <https://doi.org/10.1177/1781685819847637>.

al compromiso y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Volviendo a la cultura, creemos que esta tiene poder para movilizarse como plataforma de prácticas públicas participativas y de reivindicación. La declaración de 2008 como Año del Diálogo Intercultural también se planteó como objetivo sensibilizar a todos los que viven en la UE, tanto ciudadanos de pleno derecho como todos aquellos que viven y trabajan de forma permanente o temporal, de la importancia de desarrollar una ciudadanía europea activa¹⁸. Asimismo, el Programa Europa para los ciudadanos 2007-2013 sostiene que para lograr una Europa más cercana a sus ciudadanos y permitirles participar en la construcción de una Europa más cercana es necesario dirigirse a todos los nacionales y a todos los residentes legales en los Estados¹⁹. Basándose explícitamente en el artículo sobre la cultura (Art. 128 TEU), el Programa Cultura 2007-2013²⁰ hace referencia a una identidad y un patrimonio europeos comunes, pero también enfatiza el diálogo intercultural y la lucha contra el racismo. Este programa tuvo su continuidad en el Programa 2014-2020 Europa Creativa.

Asimismo, a partir del Programa Cultura 2007-2013 se hace hincapié en la cooperación cultural y la diversidad para hacer de la ciudadanía una realidad tangible, fomentando la participación directa de los ciudadanos europeos en el proceso de integración. También se aborda el papel del sector cultural como plataforma de la sociedad civil, señalando que la contribución de este sector es esencial para los desarrollos políticos europeos más amplios. En lugar de expresar el nodo cultura-ciudadanía en términos de pertenencia o identificación con un grupo cultural limitado, se toma conciencia del papel de la cultura como plataforma de prácticas públicas participativas y de reivindicación.

La agenda cultural europea sigue a buen ritmo. La Comisión Europea publicó el 22 de mayo de 2018 una nueva Agenda Europea para la Cultura²¹ que se centra en tres objetivos estratégicos: aprovechar el poder de la cultura y la diversidad cultural para la cohesión social y el bienestar, promoviendo la participación cultural, la movilidad de los artistas y la protección del patrimonio; apoyar el empleo y el crecimiento en los sectores cultural y creativo, promoviendo las artes y la cultura en la educación, impulsando las competencias pertinentes y fomentando la innovación en la cultura; y fortalecer las relacio-

nes culturales internacionales, aprovechando el potencial de la cultura para promover el desarrollo sostenible y la paz. El nuevo programa **Europa Creativa 2021-2027**,²² con un presupuesto total de 2,4 mil millones de euros, fue aprobado en diciembre de 2020. El programa se centra en nuevas oportunidades para la cooperación transfronteriza y proyectos transfronterizos, así como en la movilidad y la transformación digital en sectores creativos. En este sentido la cultura tiene un enorme potencial para contribuir a crear redes sólidas transnacionales que ayuden a artistas, creadores, profesionales de la cultura y organizaciones a **cooperar y cocrear** más allá de las fronteras, llegando a nuevas audiencias, y abordando, a la vez, los retos sociales del momento.

5. CONCLUSIONES

Los valores comunes, las raíces, el patrimonio cultural y la identidad son hasta el día de hoy los ejes centrales en las declaraciones, comunicaciones, resoluciones, decisiones y programas que abordan cuestiones de ciudadanía o legitimidad democrática en la Unión. En este sentido, como hemos señalado, varios autores critican la presunción de una congruencia entre territorio, cultura y política que sigue prevaleciendo en la idea de ciudadanía europea como reflejo de los valores fundamentales que las personas de toda Europa deben compartir y en los que se basa la integración europea. Reformulado como un discurso de gobernabilidad, a los ojos de algunos críticos, este presupuesto establece la ciudadanía sobre la base de membresía, lo que implica concepciones ideológicas y excluyentes de las sociedades europeas multiculturales. En una era de globalización creciente, migraciones masivas y patrones cambiantes de participación política y miedos a restricciones en el estado de bienestar, la noción de ciudadanía europea se enfrenta a grandes desafíos. Si bien recientemente, como hemos visto, las instituciones europeas han ido empleando un lenguaje político más progresista, se necesita mayor claridad y especificidad sobre cómo exactamente se pone en práctica la cultura en un marco institucional europeo que permita más aportaciones desde una óptica ascendente, un enfoque de abajo hacia arriba.

Tres consideraciones parecen importantes de cara a avanzar en una forma de ciudadanía más diversa, intercultural y participativa. En primer lugar, los populismos eurófobos muy críticos con los poderes supranacionales de la UE y defensores del papel protector del Estado-nación soberano han vuelto a poner el énfasis en el triángulo Estado-nación, cultura y pertenencia en el sentido más estricto. Las políticas de austeridad adoptadas a nivel de la UE durante la última crisis financiera y la pésima gestión de la crisis de los refugiados han reforzado esta tendencia. La Unión Europea debe fomentar procesos de reflexión abiertos y críticos que lleven a cuestionar esta

¹⁸ Parlamento Europeo y Consejo, Decisión No 1983/2006 / CE relativa al Año del Diálogo Intercultural (2008). *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, L 412 (Bruselas, 2006).

¹⁹ Parlamento Europeo y Consejo. Decisión por la que se establece el programa Europa con los Ciudadanos para el período 2007-2013 afin de promover la ciudadanía europea activa. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 378 (Bruselas, 2006).

²⁰ Parlamento Europeo y Consejo, Decisión No 1855/2006/EC por la que se establece el Programa Cultura (2007-2013). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 372 (Bruselas, 2006).

²¹ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, 22.5.2018 COM(2018) 267 final. Una Nueva Agenda europea para la cultura (Bruselas, 2018).

²² <https://www.oficinamediaespana.eu/noticias/item/2439-europa-creativa-2021-2027-la-comision-europea-acoge-con-satisfaccion-el-acuerdo-politico-alcanzado-sobre-el-programa>

forma de ciudadanía encerrada, consciente o inconscientemente, en sus propios sesgos ideológicos. Se debe partir del supuesto de una ciudadanía multinivel que contemple las ciudadanía nacionales y la ciudadanía europea como interdependientes, lo cual, a su vez, permitirá examinar el enorme potencial de interacción y transformación gradual de ambas.

En segundo lugar, si bien sería un error negar que los vínculos nacionales son importantes para las personas, no podemos seguir apoyando una ciudadanía que no incluya a millones de personas inmigrantes que trabajan y viven en Europa y que, sin abandonar sus propias culturas, se han ido transformando también en ciudadanos de la Unión en el Estado miembro de su residencia. Si bien hemos apreciado un giro en el discurso hacia una política cultural que revela una creciente preocupación por la situación desigual de los no ciudadanos, dicha preocupación entra conflicto con las políticas de inmigración cada vez más restrictivas desarrolladas en otras áreas. Europa es un proyecto colectivo, y por ello no debe desperdiciar la oportunidad para incorporar a los no ciudadanos al proceso de reconstrucción de la ciudadanía europea adoptando la interculturalidad como perspectiva para caminar hacia el futuro.

En tercer lugar, otro aspecto concomitante de la ciudadanía que hemos abordado en este capítulo es la participación. El concepto de ciudadanía se basa principalmente en prácticas de agencia y compromiso, así como actividades que se desarrollan en la esfera pública, a través de las cuales los ciudadanos organizan y articulan sus reivindicaciones. En el marco de este capítulo, hemos planteado que el sector creativo y cultural contribuye, con cada vez mayor fuerza, como agente discursivo a la creación de una esfera pública europea que sigue estando muy poco consolidada. Este sector representa a una amplia gama de actores y grupos de interés muy móviles y activos a nivel local, nacional y a nivel europeo, y es, en consecuencia, un lugar privilegiado para el compromiso de la sociedad civil en temas europeos. También en las políticas europeas vinculadas a este sector debe tenerse en cuenta no solamente el papel de la cultura en la integración de las poblaciones inmigrantes, sino también la aportación de todas ellas al propio sector creativo y cultural. La cultura es relevante para la ciudadanía, no simplemente en términos de identidad cultural, sino como participación en la construcción de significado, y en esta construcción de significado deben participar todas las culturas presentes en nuestras sociedades.