

CON DUMMIES ES MÁS FÁCIL



# La Unión Europea

para  
**dummies**<sup>®</sup>

Descubre sus  
orígenes y evolución

Conoce los organismos  
e instituciones donde se toman  
las decisiones

Entiende los problemas  
actuales a los que  
se enfrenta la UE

**Olaf Leiße**

*Politólogo especializado en la UE  
y profesor universitario*



# La Unión Europea

para  
**dummies**<sup>®</sup>

**Olaf Leiß**

para  
**dummies**<sup>®</sup>

Edición publicada mediante acuerdo con Wiley Publishing, Inc.  
...For Dummies, el señor Dummy y los logos de Wiley Publishing, Inc. son marcas registradas  
utilizadas con licencia exclusiva de Wiley Publishing, Inc.

Título original: *Europäische Union für Dummies*

© Wiley-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA, 2019

© de la traducción, Silvia Yuste, 2020

© de la fotografía de cubierta, Marques / Shutterstock

© Centro Libros PAFP, SLU, 2020  
Grupo Planeta  
Avda. Diagonal, 662-664  
08034 - Barcelona

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con CEDRO a través de la web [www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com) o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

ISBN: 978-84-329-0583-4  
Depósito legal: B. 12.411-2020

Primera edición: septiembre de 2020  
Preimpresión: pleka scp  
Impresión: BLACKPRINT cpi

Impreso en España - Printed in Spain  
[www.dummies.es](http://www.dummies.es)  
[www.planetadelibros.com](http://www.planetadelibros.com)

# Sumario

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
Acerca del libro .....	2
Asunciones imprudentes sobre el lector .....	2
¿Cómo está organizado el libro? .....	3
Parte 1: Entender Europa .....	3
Parte 2: ¿Dónde se hace la política? .....	3
Parte 3: ¿Cómo se hace la política? .....	3
Parte 4: ¿Qué políticas se hacen? .....	4
Parte 5: Una mirada al futuro .....	4
Parte 6: Los decálogos .....	4
Iconos utilizados en este libro .....	5
¿Cómo continuar? .....	5
<b>PARTE 1. ENTENDER EUROPA</b> .....	7
<b>CAPÍTULO 1. La Unión Europea, hechos y datos</b> .....	9
Datos básicos de la Unión Europea .....	10
Geografía y demografía .....	10
La economía de la Unión Europea .....	11
Singularidades de Europa .....	13
Fronteras dinámicas .....	13
Cooperación transfronteriza .....	15
Características de la Unión Europea .....	16
Comprender la Unión Europea .....	17
Símbolos de la Unión Europea .....	18
<b>CAPÍTULO 2. Europa después de la Segunda Guerra Mundial</b> .....	23
La hora cero de Europa .....	24
Los europeístas entusiastas .....	25
Ideas en tiempos de guerra .....	25
Reflexiones desde Ventotene .....	26
El Programa de Hertenstein .....	27
El federalismo .....	28
Los europeístas cautelosos .....	29
Winston Churchill y la postura del Reino Unido .....	30
Federalistas <i>versus</i> unionistas .....	31
La Organización Europea para la Cooperación Económica ...	32
El Congreso de la Haya .....	33

El Consejo de Europa . . . . .	35
El Tribunal Europeo de Derechos Humanos . . . . .	37
El Plan Schuman . . . . .	38
<b>CAPÍTULO 3. La fundación de las Comunidades Europeas . . . . .</b>	<b>43</b>
El precedente: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero . . . . .	44
El papel de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero . . . . .	46
La Alta Autoridad . . . . .	46
El Consejo de Ministros . . . . .	47
La Asamblea Común . . . . .	47
El Tribunal de Justicia . . . . .	48
La separación de poderes europea . . . . .	49
Política de seguridad entre la OTAN y la CED . . . . .	50
La OTAN . . . . .	51
La Comunidad Europea de Defensa . . . . .	52
Crítica a las propuestas . . . . .	53
La Comunidad Política Europea . . . . .	54
El fracaso provisional de los intentos de integración . . . . .	55
Los Tratados de París . . . . .	55
La Unión Europea Occidental . . . . .	56
El camino hacia la Comunidad . . . . .	57
La conferencia de Messina . . . . .	57
La conferencia de Roma . . . . .	58
Los Tratados de Roma . . . . .	59
El sistema político de las Comunidades Europeas . . . . .	60
La Asociación Europea de Libre Comercio . . . . .	62
<b>CAPÍTULO 4. La evolución hacia la Unión Europea . . . . .</b>	<b>65</b>
Los años sesenta . . . . .	66
Los planes de Fouchet . . . . .	66
La crisis de la silla vacía . . . . .	68
El Tratado de Fusión . . . . .	69
Los años setenta . . . . .	69
Consecuencias de la cumbre de La Haya . . . . .	70
Una política exterior coherente: el informe Davignon . . . . .	71
Una moneda común: el Plan Werner . . . . .	71
Vuelta al estancamiento . . . . .	71
Una identidad europea: el informe Tindemans . . . . .	72
La amarga realidad: el camino hacia la euroesclerosis . . . . .	72
Los años ochenta . . . . .	73
La iniciativa Genscher-Colombo . . . . .	73
El Comité Adonnino . . . . .	74
El Comité Dooge . . . . .	74
Los inicios del mercado común . . . . .	74

El Tratado de Maastricht .....	75
La UE a punto de entrar en acción .....	76
El Tratado de Maastricht como referencia .....	77
El Tratado de Ámsterdam .....	80
El Tratado de Niza .....	81
El Tratado Constitucional .....	81
La cumbre de Laeken .....	81
La Convención empieza a funcionar .....	82
De la reforma a la crisis .....	83
De la crisis a la reforma .....	84
El Tratado de Lisboa .....	85
<b>PARTE 2. ¿DÓNDE SE HACE LA POLÍTICA?</b> .....	<b>89</b>
<b>CAPÍTULO 5. La Comisión Europea</b> .....	<b>91</b>
La Comisión en Bruselas .....	92
Funciones de la Comisión .....	93
Composición de la Comisión .....	95
Funcionamiento de la Comisión .....	97
Elección de la Comisión .....	98
La estructura del sistema administrativo .....	101
Organización de la administración .....	101
Cómo convertirse en funcionario de la Unión Europea ..	103
Las agencias .....	104
La Comisión, un “monstruo tecnocrático” .....	105
La Comisión, un gobierno europeo .....	106
<b>CAPÍTULO 6. El Consejo Europeo y el Consejo de la UE</b> ....	<b>109</b>
El Consejo Europeo .....	110
Funciones del Consejo Europeo .....	111
El presidente del Consejo Europeo .....	113
El Consejo de la Unión Europea .....	115
El funcionamiento del Consejo de la Unión Europea ....	116
La presidencia del Consejo .....	117
La estructura interna del Consejo .....	119
Los grupos de trabajo en los comités .....	122
Las funciones de la Secretaría General .....	122
El sistema de votación .....	123
Los consejos promueven e inhiben la integración .....	124
<b>CAPÍTULO 7. El Parlamento Europeo</b> .....	<b>127</b>
De la Asamblea Común al Parlamento Europeo .....	127
Particularidades del Parlamento Europeo .....	129
La estructura interna del Parlamento Europeo .....	131
Las comisiones parlamentarias .....	133

Las delegaciones parlamentarias . . . . .	136
Las funciones del Parlamento Europeo . . . . .	138
Tareas de control . . . . .	138
Participación en nombramientos . . . . .	140
Función comunicadora . . . . .	143
Las elecciones europeas . . . . .	144
El proceso electoral . . . . .	145
Participación electoral . . . . .	147
Los grupos políticos del Parlamento . . . . .	149
El Parlamento, reforzando la democracia en la UE . . . . .	152
<b>CAPÍTULO 8. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y otras instituciones . . . . .</b>	<b>155</b>
El Tribunal de Justicia Europeo . . . . .	156
Estructura y composición del Tribunal de Justicia de la UE . . . . .	157
Tipos de procedimientos del Tribunal de Justicia de la UE . . . . .	158
El funcionamiento . . . . .	160
Críticas al Tribunal de Justicia de la UE . . . . .	161
El Tribunal de Cuentas Europeo . . . . .	162
La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude . . . . .	165
El Banco Central Europeo . . . . .	166
<b>PARTE 3. ¿CÓMO SE HACE LA POLÍTICA? . . . . .</b>	<b>169</b>
<b>CAPÍTULO 9. Proximidad y participación ciudadana . . . . .</b>	<b>171</b>
La ciudadanía de la Unión . . . . .	172
Qué aporta la ciudadanía europea . . . . .	172
La Carta de los Derechos Fundamentales . . . . .	174
La gestación de la Carta . . . . .	174
El contenido de la Carta . . . . .	175
El Defensor del Pueblo Europeo . . . . .	176
<b>CAPÍTULO 10. Los tratados y los procesos legislativos . . . . .</b>	<b>181</b>
La legislación de la Unión Europea . . . . .	182
El derecho primario . . . . .	182
El derecho derivado . . . . .	183
Competencias . . . . .	184
El ciclo de formulación de políticas . . . . .	186
Fase 1: Inicio . . . . .	188
Fase 2: Tramitación . . . . .	190
Fase 3: Formulación . . . . .	191
Fase 4: Ejecución . . . . .	193
Fase 5: Supervisión . . . . .	194
El resultado del procedimiento legislativo . . . . .	195

<b>CAPÍTULO 11. El presupuesto de la Unión Europea</b> .....	197
Algunas características específicas del presupuesto europeo .	198
Principios del derecho presupuestario .....	199
El proceso presupuestario .....	201
¿De dónde sale el dinero? Los ingresos de la UE .....	202
¿A dónde va el dinero? Los gastos de la UE .....	204
Contribuyentes netos y beneficiarios netos .....	206
La política regional de la Unión Europea .....	207
El Fondo Europeo de Desarrollo Regional .....	210
El Fondo de Cohesión .....	210
El Fondo Social Europeo .....	211
El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural .....	212
La reforma presupuestaria .....	214
<b>PARTE 4. ¿QUÉ POLÍTICAS SE HACEN?</b> .....	217
<b>CAPÍTULO 12. La política económica y el mercado único</b> ..	219
El camino hacia la unión económica .....	220
Auge y declive del sistema de Bretton Woods .....	222
La serpiente monetaria .....	223
El Sistema Monetario Europeo .....	224
El mercado interior .....	225
Las cuatro libertades básicas .....	227
Retos para la puesta en marcha del mercado interior ..	228
Normas y excepciones .....	230
Desarrollo posterior mediante sentencias del Tribunal de Justicia .....	230
Coordinar las políticas económicas .....	232
El Semestre Europeo .....	234
Se ha avanzado mucho, pero no hasta el final .....	234
<b>CAPÍTULO 13. La unión monetaria y la crisis financiera</b> ....	237
El largo camino hacia la unión monetaria .....	238
Argumentos a favor y en contra del euro .....	239
El euro como muestra de fuerza política .....	240
Etapas de la unión monetaria .....	241
Regulaciones económicas y monetarias .....	243
La expansión de la eurozona .....	246
La crisis financiera y sus dramáticas consecuencias .....	248
Medidas para combatir la crisis financiera .....	250
El paraguas de rescate europeo .....	250
Pactos económicos y acuerdos .....	252
La unión bancaria .....	253
La tasa sobre las transacciones financieras y los eurobonos .....	254
Completar la unión económica y monetaria .....	255



<b>CAPÍTULO 14. Asuntos de interior y justicia</b> .....	259
El acuerdo de Schengen y la supresión de las fronteras internas .....	260
El nacimiento de una política interior europea .....	261
La cooperación en materia judicial y asuntos de interior .....	264
Europol .....	264
Eurojust, la agencia de cooperación judicial .....	265
La euroorden .....	266
La lucha contra el terrorismo .....	267
El Programa de La Haya .....	269
La estrategia antiterrorista de la UE .....	269
La situación actual .....	270
Políticas de migración y asilo .....	271
El Convenio de Dublín .....	272
Medidas especiales .....	272
La crisis de los refugiados e inmigración .....	274
Reacción de la Unión Europea .....	275
<b>CAPÍTULO 15. La política exterior y de seguridad</b> .....	277
El nacimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común ...	279
La incierta situación en Europa .....	279
El alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad .....	281
La creación de la Política Europea de Seguridad y Defensa ...	282
Las misiones de Petersberg .....	283
El Tratado de Lisboa y la política exterior .....	285
La arquitectura de la Política Exterior y de Seguridad Común .	286
El Consejo de Asuntos Exteriores en el centro .....	286
El Servicio Europeo de Acción Exterior .....	288
La acción exterior de la Unión Europea .....	289
La política comercial común .....	290
Sanciones para prevenir intervenciones .....	292
La protección de las fronteras exteriores .....	293
Intervenciones militares y civiles de la UE .....	294
El futuro de la política exterior y de seguridad europea .....	296
<b>PARTE 5. UN VISTAZO AL FUTURO</b> .....	299
<b>CAPÍTULO 16. La Unión Europea entre la contracción y la expansión</b> .....	301
La contracción de la Unión Europea .....	302
El brexit .....	303
La ampliación de la Unión Europea .....	305
Las primeras ampliaciones de la Comunidad .....	306
La gran ampliación hacia el Este .....	307

El proceso de adhesión .....	308
Futuros candidatos .....	309
El caso particular de Turquía .....	310
La política europea de vecindad .....	312
La Asociación Oriental .....	314
Los países vecinos del sur .....	316
Entre la contracción y la expansión .....	317
<b>CAPÍTULO 17. La Unión Europea, entre la evolución y el estancamiento .....</b>	<b>319</b>
Breve historia del futuro europeo .....	320
Propuestas concretas para una Constitución europea ..	321
Reformas, más fácil de decir que de hacer .....	322
Debates actuales .....	324
Desafíos de la integración europea .....	326
Escenarios para el futuro de la integración europea .....	328
Escenario 1: Integración económica .....	328
Escenario 2: Mayor cooperación .....	329
Escenario 3: Unión de Estados .....	329
Escenario 4: Estado federal .....	330
Perspectivas de futuro .....	331
<b>PARTE 6. LOS DECÁLOGOS .....</b>	<b>333</b>
<b>CAPÍTULO 18. Diez europeos significativos .....</b>	<b>335</b>
<b>CAPÍTULO 19. Diez grandes malentendidos sobre la UE ....</b>	<b>341</b>
Índice .....	347

## Capítulo 1

# La Unión Europea, hechos y datos

**L**a Unión Europea es un sistema político complejo, con partes incluso algo confusas. Ahora existen órganos comunes y, aun así, los Estados miembros actúan como antes. Las instituciones de la UE se reparten entre tres ciudades, pero se pueden encontrar delegaciones en todos los Estados miembros. En este capítulo voy a mencionar en primer lugar los datos básicos de la Unión Europea. A continuación, presentaré algunas de las singularidades y características distintivas de Europa y de la Unión Europea que hacen que esta organización sea tan inusual y única en el mundo. Así, el extraño sistema que es la Unión Europea parecerá menos enigmático.

# Datos básicos de la Unión Europea

De un primer vistazo se aprecian los cambios que van a suceder tras el brexit, la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Hasta el momento, la UE se compone de un total de 28 Estados miembros; tras la salida serán 27. Una diferencia fundamental entre la Unión Europea y otras organizaciones internacionales es que en la primera hay 24 lenguas oficiales (véase el capítulo 9). Esto es un reflejo de la equidad entre los Estados. Cada uno de los países está en su derecho de integrar su propio idioma a la Unión y que se reconozca como oficial. Solo unos pocos Estados han renunciado a este derecho, entre ellos Luxemburgo; Irlanda, por el contrario, ha incorporado el gaélico. Para los Estados de Europa del Este más pequeños, el uso de su propia lengua, a menudo restringido durante siglos por sus vecinos más poderosos, representa un símbolo de estatus y una manifestación evidente de conciencia de sí mismos. No obstante, solo pueden convertirse en lengua oficial aquellos idiomas utilizados por la mayoría de los habitantes del país. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a dirigirse en su propia lengua a las agencias de la UE, así como a recibir información en ese idioma. Para la Unión Europea, esto refleja su proximidad con el ciudadano. No debe suponer una desventaja tratar con la Unión respecto a hacerlo con las autoridades nacionales. Nadie está obligado a aprender un idioma extranjero si quiere comunicarse con las autoridades europeas.



La UE se esmera en traducir muchos documentos a las lenguas oficiales, de ahí que tenga unos excelentes servicios de traducción. Dado que no es posible establecer un proceso normativo generalizado para todas las lenguas oficiales, la UE ha acordado tres idiomas de trabajo: inglés, francés y alemán. Desde la adhesión de los países de Europa Central y del Este, el inglés ha cobrado una mayor importancia y se ha convertido en el idioma institucional más común. El francés, por otro lado, ha dado un paso atrás, aunque sigue favoreciéndose del hecho de que las instituciones de la Unión estén ubicadas en zona francófona. El alemán es la lengua nativa de la mayor parte de las personas de la UE, pero apenas se usa como lenguaje burocrático.

## Geografía y demografía

Otra de las características de la Unión Europea, además de su pluralidad lingüística “babilónica”, es la diversidad de sus Estados miembros. Su dimensión geográfica es muy diferente. Francia es el país de mayor tamaño, seguido de España, Suecia y Alemania. Los Estados

más pequeños son Chipre, Luxemburgo y Malta. En un *ranking* internacional por superficie, la UE está por detrás de Rusia, Canadá, Estados Unidos, China, Brasil y Australia, pero justo por delante de la India y Argentina.

Los países europeos con mayor población son Alemania y Francia, seguidos del Reino Unido. Italia, España y Polonia también se encuentran entre los “grandes”. Les sigue toda una serie de Estados medianos y pequeños como Bélgica o Austria. Los Estados menos poblados son, una vez más, Chipre, Luxemburgo y Malta. Teniendo en cuenta el *brexit*, la Unión tiene 445 millones de habitantes. A nivel mundial solo es superada por China y la India, pero se sitúa claramente por delante de Estados Unidos.

En este contexto cabe mencionar otra peculiaridad. La población de Europa decrece. Mientras que en otras partes del mundo, especialmente en Asia y en África, la población crece a un ritmo vertiginoso, en Europa la edad media aumenta y la población local disminuye. Esto afecta a todos los Estados europeos, ahora también a Europa del Este si bien en diferente medida. Cómo enfrentar el problema demográfico es objeto de gran controversia entre los Estados y provoca rechazo social y político. Los países de Europa Occidental dependen en gran medida de la migración para mantener el nivel de su población al menos constante. Por el contrario, los países de Europa Central y del Este se muestran escépticos. Los países de esta región se enfrentan no solo a una baja tasa de natalidad, sino también al éxodo de segmentos de la población que migran a otros países de la Unión con una situación económica más favorable. A medio plazo, el número de habitantes del norte, oeste y sur de Europa se acabará estabilizando gracias a la inmigración. Entretanto, en Europa del Este no cesará su descenso (véase el capítulo 14).



La proporción de la población europea respecto a la población global disminuye: del 20 % en 1950 se pasó al 10 % en el año 2000 y probablemente se llegue al 5 % en 2050. La principal razón, el desaforado incremento de la población mundial de 2.500 millones a, previsiblemente, 9.000 millones de personas durante ese mismo período de tiempo. Europa no está contribuyendo a este aumento.

## La economía de la Unión Europea

La economía de la Unión es una de las más fuertes del mundo. La UE, América del Norte y Asia-Pacífico forman la Tríada. Estas tres grandes regiones dominan la producción global de bienes y el comercio exterior, mientras que el resto solo participa de forma marginal. El

PIB de la Unión Europea es aproximadamente el mismo que el de Estados Unidos, ligeramente inferior tras la salida del Reino Unido, pero significativamente por delante de China, Japón, Rusia y la India. Al calcular el PIB total per cápita, Estados Unidos se convierte en el líder mundial, seguido de Japón. Después aparece la UE. Significativamente detrás se sitúan Rusia, China y la India.

Entre el tamaño de las economías de la UE se aprecian diferencias notables. Alemania genera el PIB más elevado. A continuación, le sigue el Reino Unido. En los siguientes puestos encontramos a Francia, Italia, España, Holanda, Suecia y Polonia. Pero al relacionar el PIB con el tamaño de la población, el orden cambia. Luxemburgo tiene de lejos la capacidad económica per cápita más alta. Le siguen Irlanda, los Países Bajos, Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y Bélgica. Los países con un menor rendimiento económico en relación con su población son Croacia, Rumanía y Bulgaria. Existe una división clara este-oeste y norte-sur. Todos los Estados ricos del continente están situados en el norte y el oeste de Europa. En el sur y el este del continente, el desarrollo económico es significativamente menor. Se produce cada vez menos y con una menor diversificación, el volumen del comercio es también menor. Sus niveles de bienestar son, en consecuencia, inferiores (véase el capítulo 13).



**ADVERTENCIA**

Una y otra vez sale a la palestra el inmenso superávit del comercio exterior alemán. Durante muchos años Alemania, de manera palmaria, ha exportado más bienes y servicios de los que ha importado. Los demás Estados se quejan de los problemas económicos y sociales derivados, ya que el superávit de un país se contrapone al déficit del resto. El déficit por cuenta corriente aumenta la ratio deuda/PIB, cuando el objetivo, en realidad, debería ser reducirla, y empeora la tasa de desempleo, que a su vez se combate incrementando los subsidios. Y así, la rueda de la deuda sigue girando.

En los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea, los Estados se comprometieron a “asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países” y a “reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas” (preámbulo del Tratado de la CEE de 1957). El cometido político y social consiste en crear un área económica única dentro del espacio europeo (véase el capítulo 12). Con la ampliación hacia el este, han vuelto a empeorar una vez más las expectativas de cumplir este reto (véase el capítulo 16). Ahora dentro de la UE coexisten regiones enormemente dispares. Los ingresos en el norte de Europa son en torno a 15 veces más elevados que en el su-

reste. Esto provoca movimientos migratorios desde áreas desfavorecidas, que a su vez sufren la pérdida la parte de su población más flexible y móvil. Los contrastes entre las diferentes regiones de Europa son más notables que los que pueda haber dentro de un mismo país. Eso significa que la Unión necesita hacer un esfuerzo mayor si mantiene el objetivo de reducir la brecha económica a largo plazo.



ADVERTENCIA

He escogido el concepto de la “banana azul” para ilustrar el desarrollo económico dentro de la UE. Las regiones, ciudades y distritos con las economías más fuertes se distribuyen en el interior de un semicírculo que abarca desde Gales, Inglaterra, los Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, partes del oeste y del sur de Alemania, Alsacia, Suiza y algunas zonas de Austria, hasta el norte de Italia. Esta representación resalta las áreas densamente pobladas y los principales núcleos de la Unión. Las regiones fuera de este arco, salvo algunas excepciones, conforman la periferia desfavorecida y económicamente débil.

## Singularidades de Europa

Hay una serie de características que distinguen a Europa del resto de los continentes. La más básica, determinar las regiones que abarca Europa. ¿Quién o qué pertenece geográfica, étnica y culturalmente a Europa?

### Fronteras dinámicas

La singularidad de Europa reside en sus fronteras, tanto externas como internas. Basta con echar un primer vistazo a un mapa para preguntarse dónde termina realmente el continente. Una segunda ojeada es suficiente para admitir que no se sabe. ¿Por qué? Porque las fronteras de Europa varían en función de si se da prioridad a la geografía, la política, la historia, la cultura, la religión o a la población. Por el oeste, el sur y el norte, Europa limita con el mar. Hasta aquí, todo claro. La confusión la encontramos en el este. Desde el punto de vista geográfico, se dice que Europa termina en los montes Urales, pero entonces la parte occidental de Kazajistán también pertenecería a Europa. Además, la población al este de los Urales es similar a la del oeste de la cordillera. A nivel político, Rusia se integra claramente en Europa. Si la tierra firme no es divisible y debe entenderse como una única unidad, entonces termina en el Pacífico. Siendo así, Europa llegaría hasta Japón...

¿Y qué pasa hacia el sur? Si asumimos que el Cáucaso es una frontera natural, entonces los tres Estados al sur de este ya no formarían par-

te de Europa. En lo político y lo económico, Georgia está manifiestamente alineada con Europa, comparten incluso religión. Azerbaiyán, por otro lado, es un país islámico gobernado de manera autocrática. ¿Situamos entonces la frontera europea en la vertiente sur del Cáucaso? Turquía tiene una larga historia europea, aunque su pertenencia a Europa ha generado desde siempre cierta controversia. Si no se incluye Turquía en Europa, Chipre se convertiría en un enclave en el Levante; a nivel cultural se asemeja al sur de Grecia, pero la mayoría de la población en el norte es turca. ¿Divide el confín de Europa la pequeña isla de lado a lado? Desde un punto de vista político, cultural e histórico, Israel debería estar integrada en Europa. Participa incluso en el Festival de Eurovisión. Geográficamente, sin embargo, se sitúa en Oriente Medio.



Es imposible trazar una frontera física clara en el este de Europa. Europa y Asia son irremediabilmente indisolubles. Los límites dependen de la perspectiva que se quiera adoptar. No existe una congruencia geográfica, política o cultural. Cabe mencionar las posesiones coloniales incluidas en la UE. Ceuta y Melilla, enclaves españoles, se encuentran en África; Martinica y Guadalupe, en el Caribe; Reunión, en el océano Índico, y Nueva Caledonia, en el Pacífico. Vista así, la Unión es mundial, abarca un territorio donde no se pone el sol...

La dificultad de delimitar el interior de Europa es, si cabe, aún más sorprendente, debido al exceso de atención que se presta a las fronteras internas. A los europeos les encantan los Estados nación. Este principio de crear comunidades políticas se inventó en Europa. En ninguna otra parte del mundo se concentran tantos Estados en un espacio tan reducido como en Europa. Ningún continente en el mundo es capaz de albergar 47 Estados nación en un área geográfica relativamente diminuta. Hay que sumar territorios secesionistas como Transnistria o Abjasia, un ente singular en el este de Ucrania, además de otras regiones que persiguen otras formas de autonomía, como el Tirol del Sur, Cataluña o Escocia. Excluyendo a Rusia, inmensamente enorme, en Europa 46 Estados se reparten una superficie más pequeña que Brasil o Australia.

De esto se desprende que los europeos tienen aparentemente una relación muy especial con la categoría de Estado (y que durante el colonialismo se expandieron por todo el planeta). Los mapamundis representan sobre todo la organización política de la Tierra; solo mirando en detalle se observan las peculiaridades geográficas. Desde una perspectiva histórica, el Estado nación posibilitó en Europa la supresión del poder monárquico y aristocrático. El concepto de soberanía popular integró en el proceso político de un territorio a toda su



población, también a las clases que hasta ese momento estaban infrarrepresentadas. El Estado nación creó la modernidad política.

## Cooperación transfronteriza

El Estado nación, no obstante, también supuso un camino hacia el abismo. Hasta la Segunda Guerra Mundial no se pudieron articular procedimientos efectivos a nivel intergubernamental capaces de contener la agresión y expansión nacional desencadenada. La UE se fundó para trascender el estricto principio de Estado nación. El propósito original no fue la destrucción o la sustitución del Estado nación, sino su contención definitiva. Con este objetivo, la integración europea inició un proceso global único sin precedentes.

### LAS DOS CARAS DE LA UNIÓN EUROPEA

El preámbulo del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que los Estados miembros tienen la determinación de “reforzar la identidad y la independencia de Europa”. Al mismo tiempo, resulta evidente que son los Estados miembros los que continúan teniendo el dominio sobre la Unión. Pese a décadas de integración, los Estados no se han visto en absoluto debilitados o rebajados al estatus de las entidades subnacionales. Siguen siendo la fuente de la soberanía política y sustentan el poder de decisión en la política europea. De hecho, el Tratado de la UE (TUE) también dispone que “la Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los tratados, así como su respectiva identidad nacional” (art. 4 del TUE).

La Unión Europea promueve a través de numerosos programas la reciprocidad intergubernamental e interpersonal. El objetivo es vincular a los Estados en los niveles políticos y administrativos más relevantes, impulsar conjuntamente la economía y proveer a los ciudadanos de libertades más allá del Estado nación. Las fronteras en Europa ya no separan, fomentan la cooperación. Actualmente, conviven en Europa numerosas organizaciones internacionales integradas por diferentes miembros: el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la OTAN en el terreno militar, la Asociación Europea de Libre Comercio (o EFTA) y el CEFTA en Europa Sudoriental, el Espacio Económico Europeo

(EEE), la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en Europa del Este y la Unión Euroasiática. Por debajo de este nivel se encuentran las eurorregiones, destinadas a interconectar áreas fronterizas (véase el capítulo 9). Y, por último, existen numerosos acuerdos que pretenden abordar desafíos específicos, como las leyes de costas, la seguridad del tráfico marítimo y la preservación del agua.

El objetivo de todas estas organizaciones, acuerdos y convenciones es integrar a los Estados dentro de un conjunto de normas estable. Con cada membresía, la libertad de acción del Estado se restringe, sus opciones se limitan, pero actúa de manera más fiable. Ahora bien, no todos los Estados europeos pertenecen a todas estas organizaciones por igual. Más aún, el nivel de integración de algunos es realmente bajo. La UE, por el contrario, es una organización muy particular.

## Características de la Unión Europea

En el preámbulo del Tratado de la CEE de 1957 se registró la que es la característica más destacada de la Unión. Enuncia que la Comunidad Europea debe “sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos”. Se han creado otras organizaciones internacionales con vocación de integrar a los Estados y contener su, a menudo, poder destructivo dentro de un marco global. La Comunidad Europea, y más tarde la Unión, también tenía la intención de integrar a los pueblos europeos. Desde el origen, la unificación europea tenía que incluir no solo a los Estados, sino también a las personas. Esta doble finalidad es única en el mundo.

Quitando algunas excepciones, como, por ejemplo, las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales deben su fundación a un objetivo específico. Impulsar la economía y el comercio, aunar recursos militares o promover la democracia y el Estado de derecho, por lo general, ocupan un lugar preeminente. Pero la UE no tiene ningún objetivo concreto definido. Básicamente puede desarrollar todas las labores políticas que los Estados le encomienden, está abierta a retos. Es la única organización a nivel mundial que asume tantas funciones.

Además, la Unión tampoco dispone de competencias específicas definidas. Son los Estados los que determinan en qué medida se le otorgan competencias para implementar políticas específicas. Por ejemplo, la

política económica y monetaria está fuertemente comunitarizada, mientras que en otras áreas, como la educación y la cultura, la Unión solo puede ofrecer apoyo. En muchos casos, la UE comparte sus atribuciones con los Estados. Cabe la posibilidad de que estos decidan comunitarizar más un área en particular, otorgando así a las instituciones comunitarias más competencias. Este fue el caso de la política interna y judicial.



**ADVERTENCIA**

Siempre y cuando los Estados miembros lo aprueben, la Unión Europea tiene iniciativa para actuar en cualquier ámbito político. Para ello, facultan a la Unión con competencias en esas áreas. Dado que las actividades y los instrumentos son muy diferentes, se habla de “niveles variables de integración”. La UE no es comparable a un Estado, sino a una organización internacional muy especial.

Una de las principales diferencias entre la Unión Europea y otras organizaciones internacionales consiste en que, por un lado, se ha creado un sólido estamento europeo que puede hacer cumplir la legislación europea incluso contra la voluntad de sus miembros. La Comisión Europea (véase el capítulo 5) aplica el derecho de la Unión y, en caso necesario, puede llevar a los Estados díscolos ante el Tribunal de Justicia Europeo (véase el capítulo 8). El Parlamento Europeo (véase el capítulo 7), actualmente muy influyente, representa las preocupaciones de los ciudadanos durante el proceso legislativo (véase el capítulo 10). Pero, por otro lado, los Estados disponen de una posición de fuerza dentro del sistema general. En cuestiones financieras, los Estados tienen la última palabra (véase el capítulo 11), en política común exterior y de seguridad se coordinan entre sí sin que las instituciones comunitarias intervengan de manera significativa (véase el capítulo 15). Además, pueden recurrir en cualquier momento a su derecho a abandonar la UE (véase el capítulo 16). ¿Es posible entender una estructura tan singular?

## Comprender la Unión Europea

Los investigadores dedicados a analizar la Unión Europea son como los ciegos y el elefante de la famosa parábola. Cada ciego palpa una parte distinta del elefante, solo una, y concluye que esa parte representa al todo. De la misma manera, los estudiosos solo son capaces de captar una fracción de la realidad europea. Esta alegoría no pretende desalentar. Por el contrario, persigue estimular la comprensión no solo de una de parte del elefante, sino de la totalidad.

Tener en mente estas tres ideas básicas ayuda:

- » La Unión Europea es una amalgama de elementos supranacionales e intergubernamentales. Se califican de supranacionales aquellos órganos o procesos que se sitúan en un nivel superior al de los Estados nación, es decir, a nivel europeo. Están por encima del ámbito de los gobiernos. Por el contrario, intergubernamental es la cooperación entre gobiernos. En la UE coexisten ambas formas, a menudo sin mayor problema.
- » La Unión Europea y sus miembros forman un sistema multinivel. Esto implica que se diseñan políticas a todos los niveles: europeo, estatal, regional e incluso local. Actualmente todos los niveles están estrechamente relacionados e influyen unos en otros.
- » El nivel europeo ejerce una influencia persistente en los procesos legislativos de los Estados miembros, así como de los países candidatos a la adhesión. Incluso en decisiones aparentemente solo de ámbito estatal, la legislación europea debe tenerse (casi) siempre en cuenta. Esta tendente alineación de los estados con la legislación europea se denomina *europeización*.



ADVERTENCIA

Debido a sus singularidades, también se dice de la UE que es una organización suigéneris. Esto significa que posee ciertas características especiales que la hacen única. De hecho, no existe ningún modelo histórico similar a la Unión Europea. Hasta ahora ninguna otra organización ha logrado un sistema como el suyo, si bien el resto del mundo mira una y otra vez hacia Europa.

## Símbolos de la Unión Europea

Para fortalecer su identidad, la UE dispone de una serie de símbolos específicos que exhibe de manera eficaz:

- » La bandera, con fondo azul y doce estrellas doradas formando un círculo. Las estrellas simbolizan la armonía y la unidad. No representan a los Estados miembros, por eso su número no varía en función de las salidas o adhesiones. El fondo azul de la bandera es sinónimo de resistencia, solidez y durabilidad. Despliega toda su eficacia como símbolo de identidad política al

visibilizarla. Por eso, a menudo se la sitúa al mismo nivel que la bandera estatal o regional. También aparece en las publicaciones, las matrículas de los vehículos y en los billetes de euro. Los ciudadanos de la UE tienen presente su pertenencia a la Unión tanto en la esfera privada como en la política.

- » El lema, traducido a los 24 idiomas oficiales, es “Unida en la diversidad”. Su versión en latín es *In varietate concordia*. A diferencia del lema de Estados Unidos, *E pluribus unum* (de muchos, uno; o de la diversidad, la unidad), enfatiza la importancia de la pluralidad, superpuesta a la unidad y a la concordia, no suprimida. Europa no surge de la erradicación gradual de las diferencias, como EE. UU., sino mediante el reconocimiento consciente de la diversidad a la par que señala su unidad.
- » El Día de Europa. Cada 9 de mayo, el aniversario de la Declaración de Schuman (véase el capítulo 2) se conmemoraba con numerosos eventos en toda la UE. El 12 de febrero de 2019 el Parlamento Europeo votó a favor del Informe sobre la Ciudadanía europea de Maite Pagazaurtundúa, que incluye la propuesta de oficializar el Día de Europa como el primer festivo europeo.
- » Y por último, el euro, que además de ser una moneda, tiene un significado simbólico. La idea de una unión monetaria se concretó por primera vez en la década de los setenta (véanse los capítulos 13 y 14), pero no fue hasta su puesta en circulación en enero de 2002 cuando se desarrolló su carácter identitario. En las monedas cada Estado ha acuñado principalmente símbolos nacionales, aunque luego circulan por toda Europa, pero los billetes se estandarizaron. Se convocó un concurso para el diseño de los billetes bajo el título “Épocas y estilos en Europa” que ganó el austríaco Robert Kalina. Siguiendo su propuesta, se representaron ventanas o puertas en el anverso y un puente en la parte posterior. No se trata de construcciones concretas, sino de modelos ideales de la arquitectura europea pertenecientes a diferentes períodos. Al renunciar a plasmar edificaciones reales, se pretendía evitar favorecer o discriminar a los Estados y, al mismo tiempo, aludir a los éxitos culturales paneuropeos. Las ventanas y las puertas también se incorporaron a la simbología de la casa común europea.



De memoria y sin tener en cuenta los motivos arquitectónicos, ¿sabrías describir qué más aparece en los billetes de euro? Piénsalo un momento. En el anverso encontramos la bandera de la UE, la firma

del presidente del Banco Central Europeo y la abreviatura del BCE en varios idiomas. En el anverso hay un mapa de Europa que incluye los departamentos franceses de ultramar, enmarcado por las doce estrellas blancas europeas y el símbolo del euro: €. Por supuesto, también contiene numerosos dispositivos de seguridad.

La ciudadanía europea, introducida por el Tratado de Maastricht de 1993, también tiene un lado simbólico. Los documentos de identidad personales de los ciudadanos de la UE facilitan su identificación con la Unión, son una manifestación evidente de la identidad paneuropea. La ciudadanía europea se suma a la nacional y resuelve así la estrecha conexión entre el Estado nación y la ciudadanía. Confiere ciertos derechos, incluido el derecho de sufragio. Extiende más allá del marco estatal el ámbito político de actuación de los ciudadanos, si bien este aspecto no se ha vuelto a desarrollar desde su redacción inicial (véase el capítulo 9).



#### CONSEJO

La UE tiene sus propias políticas de la memoria. En 2017 se inauguró en Bruselas la Casa de la Historia Europea. Narra la historia y la integración europeas, así como la gestación de la Unión con soporte multimedia. Solo unas pocas exposiciones siguen el formato tradicional. La historia, las corrientes evolutivas y diversos acontecimientos concretos se presentan en diferentes soportes mediáticos. Un ameno placer. Según el Parlamento, el Parlamentarium, también situado en Bruselas, cuenta la historia del desarrollo en Europa de la democracia, los derechos humanos, el pluralismo y la colaboración. Se insiste en dejar claro, quizás no de manera desinteresada, cómo el Parlamento Europeo representa los intereses de los ciudadanos de la Unión. Fascinante.

La UE hizo de estos emblemas su propia “marca registrada”. No obstante, tanto la bandera como el himno fueron aprobados originalmente por el Consejo de Europa. Representan a Europa en su conjunto. Además, las referencias a los símbolos se eliminaron explícitamente del Tratado Constitucional de 2004. Tampoco se mencionan en el vigente Tratado de Lisboa. Aun así, los símbolos afectan al día a día de los ciudadanos, anclan la Unión Europea a su vida cotidiana y les permiten identificarse con “su” Unión.

## EN BREVE

Los puntos más relevantes de este capítulo de un vistazo:

- » En la Unión Europea hay 24 idiomas oficiales y tres idiomas de trabajo.
- » El país con mayor superficie es Francia; el más pequeño, Malta.
- » El Estado más poblado es Alemania; el menos, de nuevo, Malta.
- » El peso de Europa con relación al total de la población mundial es cada vez menor.
- » El desarrollo económico de la UE no es precisamente homogéneo.
- » Las regiones de la UE con una economía fuerte están situadas dentro de la “banana azul”.
- » Las fronteras exteriores de Europa no están claras.
- » La Unión Europea integra Estados y pueblos.
- » La UE está abierta a todas las actividades y competencias que se le encomienden.

La UE dispone de símbolos propios.