

LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Fernando Gurrea Casamayor
Técnico Superior de las Cortes de Aragón
Profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- ¿QUÉ ES LA UNIÓN EUROPEA? 1. La UE, un sistema político que no es un Estado. 2. Motivos, causas y valores que inspiran el proceso de integración: a) La paz. b) La seguridad. c) La solidaridad económica y social. d) Identidad y diversidad europea en un mundo globalizado. e) ¿Cómo ejerce la Unión Europea esa influencia? III.- ¿QUIÉN COMPONE LA UNIÓN EUROPEA? 1. Los primeros actores y sus principales decisiones en el proceso de integración. 2. Los actuales y posibles futuros actores. a) Una Unión de veintisiete. b) Las negociaciones en curso. c) Los Balcanes Occidentales e Islandia. 3. Requisitos y condiciones para la adhesión. a) Requisitos legales. b) Los «criterios de Copenhague». c) El proceso de adhesión a la Unión Europea. 4. ¿Cuánto puede ampliarse la Unión Europea? a) Fronteras geográficas. b) Política de vecindad. IV.- ¿CÓMO FUNCIONA LA UNIÓN EUROPEA? 1. Las instituciones que toman las decisiones. a) El Consejo Europeo. b) El Consejo. c) El Parlamento Europeo. d) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. e) El Banco Central Europeo. f) El Tribunal de Cuentas Europeo. 2. Otros organismos. a) El Comité Económico y Social Europeo. b) El Comité de las Regiones. c) El Banco Europeo de Inversiones. d) El Defensor del Pueblo europeo. V.- ¿CUÁNDO SE CREARON Y CUÁLES SON LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA INTEGRACIÓN? A) EL MERCADO ÚNICO. 1. Lograr el objetivo de 1993. a) Los límites del mercado común. b) El objetivo de 1993. 2. Los avances de la construcción del mercado único. a) Barreras físicas. b) Barreras técnicas. c) Barreras fiscales. d) Contratos públicos. 3. Tareas en realización. a) Servicios financieros. b) Piratería y falsificación. 4. Políticas sobre las que se sustenta el mercado único. a) Transportes. b) Competencia. c) Protección de los consumidores y de la salud pública. B) EL EURO. 1. Cómo se creó el euro. a) El sistema monetario europeo. b) Del SME a la UME. 2. La Unión económica y monetaria. a) Las tres etapas. b) Los criterios de convergencia. c) El pacto de estabilidad y crecimiento. d) El Eurogrupo. e) Convergencia macroeconómica desde 2007: los efectos de la crisis financiera. C) UNA EUROPA DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA. 1. Libre circulación en la UE y protección de sus fronteras exteriores. 2. Política de asilo e inmigración. 3. Combatir la delincuencia internacional. 4. Hacia un espacio judicial común. VI.- ¿DÓNDE ACTÚA LA UNIÓN EUROPEA? 1. Políticas de innovación. a) Medio ambiente y desarrollo sostenible. b) Innovación tecnológica. c) Energía. 2. Políticas de solidaridad. a) Ayuda regional. b) Política agrícola común

(PAC) y política pesquera común (PPC). c) La dimensión social. **3. El Presupuesto de la Unión Europea. 4. ¿Quién hace qué? El reparto de responsabilidades en la UE y sus Estados miembros. 5. El proceso de Lisboa. a) objetivos. b) La estrategia. 6. Un mayor énfasis en el crecimiento y la creación de empleo. VII.- ¿POR QUÉ LA UNIÓN EUROPEA? 1. Para viajar, vivir y trabajar. 2. Para ejercer los derechos como ciudadano europeo. 3. Derechos fundamentales. 4. La Europa de la educación y la cultura. 5. El sentido de pertenencia. 6. La UE en la escena mundial. 7. Política exterior y de seguridad común. a) La creación de un servicio diplomático europeo. b) Logros tangibles en materia de política común de seguridad y defensa (PCSD). 8. Una política comercial abierta al mundo. 9. África. VIII.- NUEVOS RETOS Y DUDAS. IX.- NOTA BIBLIOGRÁFICA.**

I.- INTRODUCCIÓN.

Este Documento de Trabajo tiene como finalidad ofrecer una serie de datos, fechas y esquemas que permitan ayudar a acceder, comprender y recordar, en una primera aproximación, el funcionamiento de la Unión Europea, algunas de las claves de su arquitectura institucional y política, que presenta la originalidad de que siendo un sistema político no es un Estado.

Intenta, en pocas páginas, ofrecer algunas explicaciones del funcionamiento formal de la Unión y de sus principales políticas, además de aportar algunos datos y reflexiones de la dinámica del juego político e institucional de la UE.

Está diseñado como material de trabajo para el curso en la Escuela de Gobierno de la República Oriental del Uruguay de julio de 2012, y pensado para aquellos dirigentes, profesionales y estudiosos del mundo de la política que participan en el mismo.

Es necesario para entender la UE actual y, sin duda, la futura hacer algunas referencias obligadas a su historia y sus principales hitos. En sus más de seis décadas de historia esta organización ha estado siempre en profunda transformación, ampliación, modificación del entramado institucional y de sus tratados, crisis económicas como la durísima que estamos atravesando en estos momentos... Si algo puede afirmarse de la UE es que ésta ha estado siempre en permanente replanteamiento, desde sus orígenes, intentando dar

respuesta a una realidad cada día cambiante, por lo que no dudamos seremos capaces de remontar la crisis que ahora atravesamos.

Si bien nació como una organización internacional, a mediados de los noventa del siglo pasado, el proceso de integración europeo se politizó, coincidiendo con la aprobación del Tratado de Maastricht y los polémicos referendos celebrados en Francia (el “sí” a la unión monetaria ganó por estrecho margen) y Dinamarca (el “no” se impuso, siendo necesario un segundo referendo). A partir de entonces pasó a considerarse como un sistema político sin olvidar su carácter de organización internacional, resultando un híbrido; del que el presidente de la Comisión Europea Jacques DELORS, irónicamente, calificaba como un “OPNI”, objeto político no identificado.

A intentar descubrir y describir esta organización y sistema político pretende responder este documento. Lo hará siguiendo un esquema clásico, procurando dar respuesta a las preguntas ¿Qué? (What?), ¿Quién? (Who?), ¿Cómo? (How?), ¿Cuándo? (When?), ¿Dónde? (Where?) y ¿Por qué? (Why?). Materiales de la propia Unión han sido utilizados para su confección, además de destacar con especial importancia los estudios de Pascal FONTAINE así como los de Simon HIX y Bjørn HØYLAND.

II.- ¿QUÉ ES LA UNIÓN EUROPEA?

1. La UE, un sistema político que no es un Estado.

La UE es el resultado de un proceso de integración voluntaria entre los estados nación de Europa. Comenzó en la década de los años 1950 con seis estados, llegó a 15 en la década de 1990 y se amplió a 27 en la década de 2000, proceso que aún no ha terminado. Comenzó como un mercado común de productos del carbón y del acero y ha evolucionado a una unión económica, social y política, como veremos. La integración europea ha generado un conjunto de instituciones supranacionales ejecutivas, legislativas y judiciales con importante autoridad sobre muchas áreas de políticas públicas. Ningún otro continente ha progresado tanto en el proceso de la integración supranacional.

Intentaremos en el transcurso del documento describir y explicar el funcionamiento de procesos comunes a todos los sistemas políticos tales como la opinión pública, la movilización de los grupos de interés, la negociación legislativa, la delegación en los agentes ejecutivos y burocráticos, la toma de decisiones económicas, las relaciones entre el ciudadano y el Estado, así como las relaciones internacionales políticas y económicas. Procuraremos hacer entender cómo funciona la UE.

La UE no tiene una “constitución”, un documento único que sienta las normas y principios básicos de la organización. Se alcanzó un acuerdo acerca de un “Tratado Constitucional” en 2004, pero fue rechazado por los referendos celebrados en Francia y en Holanda en 2005. El Tratado de la UE y las prácticas y normas que han evolucionado alrededor del funcionamiento de la UE son su arquitectura básica que ha establecido una división clara de las competencias políticas y de los poderes de la UE.

2. Motivos, causas y valores que inspiran el proceso de integración.

a) La paz.

Las dos terribles guerras mundiales que asolaron el continente europeo durante la primera mitad del siglo XX fueron determinantes para la creación de la UE. Era necesario vivir en una paz estable.

Quienes se habían opuesto al totalitarismo durante la guerra estaban decididos a poner fin al odio y la rivalidad entre las naciones de Europa y a crear las condiciones para el establecimiento de una paz duradera. Entre 1945 y 1950, una serie de estadistas, entre los que se cuentan Robert SCHUMAN, Konrad ADENAUER, Alcide de GASPERI y Winston CHURCHILL, emprende la tarea de persuadir a sus pueblos de la necesidad de entrar en una nueva era y de crear nuevas estructuras en Europa Occidental, fundamentadas en los intereses comunes y asentadas en tratados que garanticen el Estado de Derecho y la igualdad de todos los países.

Robert SCHUMAN (ministro francés de Asuntos Exteriores) recogió una idea originalmente concebida por Jean MONNET y, el 9 de mayo de 1950, propuso la creación de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Situar bajo

una autoridad común, la Alta Autoridad, la producción de carbón y acero de países en otro tiempo enemigos contenía una enorme carga simbólica: las materias primas de la guerra se transformaban en instrumentos de reconciliación y de paz.

La Unión Europea (UE) impulsó la unificación alemana tras la caída del muro de Berlín en 1989. Cuando en 1991 se desmoronó el imperio soviético, los países de Europa Central y Oriental, que habían soportado durante décadas la vida tras el «telón de acero», eran de nuevo libres para elegir su destino. Muchos de ellos decidieron que su futuro se encontraba junto a la familia de las naciones democráticas europeas. Ocho de ellos se adhirieron a la UE en 2004, y otros dos más lo hicieron en 2007.

El proceso de ampliación de la UE sigue en curso. En 2005 se iniciaron las negociaciones de adhesión con Turquía y Croacia. Islandia solicitó la adhesión en 2009 y varios países de los Balcanes ya han iniciado el recorrido que algún día podría culminar con su ingreso en la UE. Se espera que Croacia se convierta en el Estado miembro número 28 de la Unión Europea.

b) La seguridad.

En el siglo XXI Europa sigue haciendo frente a problemas de seguridad. La UE tiene que tomar medidas eficaces para garantizar la seguridad de sus Estados miembros. Ha de colaborar de manera constructiva con las regiones situadas al otro lado de sus fronteras: los Balcanes, el norte de África, el Cáucaso y Oriente Próximo, pero también debe proteger sus intereses militares y estratégicos cooperando con sus aliados, especialmente en el marco de la OTAN, y desarrollando una auténtica política europea de seguridad y defensa.

La seguridad interior y exterior son las dos caras de una misma moneda. La lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada exige que las fuerzas de seguridad de todos los países de la UE cooperen estrechamente. Del mismo modo, hacer de la UE un «espacio de libertad, seguridad y justicia», en el que todos los ciudadanos estén igualmente protegidos por la ley y tengan las mismas posibilidades de acceso a la justicia es un nuevo reto que requiere una intensa cooperación entre los Gobiernos nacionales. Órganos como Europol

(Oficina Europea de Policía) y Eurojust (que promueve la colaboración entre fiscales, jueces y funcionarios policiales de los distintos países de la UE) están llamados a desempeñar un papel más activo y eficaz.

c) La solidaridad económica y social.

La Unión Europea se creó con el fin de lograr objetivos políticos, y decidió hacerlo mediante la cooperación económica. Los países europeos suponen un porcentaje cada vez más pequeño de la población mundial. Deben, por lo tanto, continuar uniéndose si quieren mantener el crecimiento económico y competir en la escena mundial con otras importantes economías. Ningún país de la UE es, por sí solo, lo bastante fuerte como para mantener una posición ventajosa en el comercio mundial. Para lograr economías de escala y encontrar nuevos clientes, las empresas europeas necesitan una base más amplia que únicamente su mercado nacional, y el mercado único europeo le ofrece. Para garantizar que tantas personas como sea posible se beneficien de este mercado a escala europea de 500 millones de consumidores, la UE está tratando de eliminar los obstáculos al comercio y está trabajando para liberar a las empresas de los trámites burocráticos innecesarios.

Sin embargo, este gran espacio europeo de libre competencia ha de equilibrarse con la solidaridad también a escala europea, de la que se benefician claramente y de manera tangible los ciudadanos europeos. Así, cuando son víctimas de inundaciones u otros desastres naturales, parte de las ayudas que reciben corren a cargo del presupuesto de la UE. Los Fondos Estructurales, gestionados por la Comisión Europea, impulsan y complementan los esfuerzos de las autoridades nacionales y regionales de la UE por reducir las desigualdades entre las distintas partes de Europa. Para mejorar las infraestructuras de transportes (por ejemplo, ampliar las redes de autopistas y ferrocarriles de alta velocidad), facilitando así el acceso a las regiones periféricas y favoreciendo los intercambios comerciales transeuropeos, se emplean dinero del presupuesto de la UE y créditos del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

La crisis financiera mundial de 2008 provocó el colapso económico más agudo de la historia de la UE. Los Gobiernos e instituciones de la UE tuvieron que actuar con rapidez para rescatar a los bancos, y la UE concedió ayudas financieras a los

países más afectados. Compartir una moneda única ayudó a proteger la zona del euro frente a la especulación y la devaluación. Posteriormente, en 2010, la UE y sus Estados miembros realizaron un esfuerzo concertado para reducir la deuda pública. El gran desafío para los países europeos en los próximos años será permanecer unidos frente a las crisis mundiales y encontrar, juntos, una manera de salir de la recesión y entrar en un crecimiento sostenible.

d) Identidad y diversidad europeas en un mundo globalizado.

Las sociedades postindustriales de Europa cada vez son más complejas. Aunque el nivel de vida ha experimentado un crecimiento constante, persisten todavía diferencias significativas entre ricos y pobres. Estas diferencias pueden agudizarse por factores como la recesión económica, la deslocalización industrial, el envejecimiento de la población y los problemas de las finanzas públicas. Es importante que los países de la UE trabajen juntos para abordar estos problemas.

Pero trabajar juntos no significa borrar la identidad cultural y lingüística de cada país. Por el contrario, muchas actividades de la UE ayudan a promover las peculiaridades regionales y la gran diversidad de tradiciones y culturas de Europa.

A la larga, todos los países de la UE se benefician. Sesenta años de integración europea han demostrado que la Unión en su conjunto es superior a la suma de sus miembros. Su peso económico, social, tecnológico, comercial y político es mucho mayor que el que tendrían sus Estados miembros si actuaran de forma individual. El hecho de actuar de manera coordinada con la voz única de la Unión Europea aporta un valor añadido indiscutible.

En el mundo actual, las economías emergentes como China, India y Brasil están a punto de alcanzar a los Estados Unidos como superpotencias mundiales. Por tanto, es más vital que nunca que los Estados miembros de la Unión Europea se unan y formen una «masa crítica», manteniendo así su influencia en la escena mundial.

e) ¿Cómo ejerce la UE esta influencia?

i) La Unión Europea es la *primera potencia comercial del mundo* y, por tanto, desempeña un papel decisivo en las negociaciones internacionales,

como las entabladas entre los ciento cincuenta y tres países pertenecientes a la Organización Mundial del Comercio (OMC), o en las conferencias de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.

ii) La UE adopta una posición clara en las cuestiones delicadas que afectan a la gente corriente, tales como la protección del *medio ambiente*, las *energías renovables*, el principio de cautela en la *seguridad alimentaria*, los aspectos éticos de la *biotecnología*, la necesidad de proteger las *especies en peligro* de extinción, etc.

iii) La UE se mantiene en la vanguardia de los esfuerzos mundiales para *combatir el calentamiento global*. En diciembre de 2008, se comprometió unilateralmente a reducir en un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2020.

La UE promueve valores humanitarios y progresistas y vela para que la humanidad se beneficie de los grandes cambios que se están produciendo a escala mundial, en lugar de padecerlos. Las simples fuerzas del mercado o la acción unilateral de los países no bastan para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

La UE defiende una visión de la humanidad y un modelo de sociedad a los que la gran mayoría de sus ciudadanos se adhiere. Los derechos humanos, la solidaridad social, la libertad de empresa, la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico, el derecho a un medio ambiente protegido, el respeto de la diversidad cultural, lingüística y religiosa y una síntesis armoniosa de tradición y progreso, constituyen el rico patrimonio de valores que los europeos tanto aprecian y cuidan.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue proclamada en Niza en diciembre de 2000. Ahora es jurídicamente vinculante gracias al Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. La Carta enumera todos aquellos derechos que reconocen hoy en día los Estados miembros de la UE y sus ciudadanos. Estos derechos y valores compartidos crean un sentimiento de identidad común entre los europeos. Por citar solo un ejemplo, todos los países de la UE han abolido la pena de muerte.

III.- ¿QUIÉN COMPONE LA UNIÓN EUROPEA?

1. Los primeros actores y sus principales decisiones en el proceso de integración.

a) El 9 de mayo de 1950, la Declaración SCHUMAN propuso la creación de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que se hizo realidad con el Tratado de París de 18 de abril de 1951. Esto marcaba la apertura de un mercado común del carbón y el acero entre los seis países fundadores (Bélgica, la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos).

b) Los Seis decidieron entonces, con los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957, crear una Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y una Comunidad Económica Europea (CEE). Esta última implicaría la creación de un mercado común más amplio que abarcará toda una gama de bienes y servicios. El 1 de julio de 1968 se suprimieron los derechos de aduana entre los seis países y a lo largo de la década de los sesenta se implantaron las políticas comunes, especialmente la política agrícola y la política comercial.

c) El éxito de los Seis impulsó a Dinamarca, a Irlanda y al Reino Unido a adherirse. Esta primera ampliación, de seis a nueve miembros, se produjo en 1973, coincidiendo con la introducción de nuevas políticas sociales y medioambientales y la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975.

d) En junio de 1979 se produjo un avance decisivo con las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal directo. Estas elecciones se celebran cada cinco años.

e) En 1981, Grecia se adhirió a las Comunidades, seguida de España y Portugal en 1986.

f) La recesión económica mundial sufrida a comienzos de los años ochenta trajo consigo una oleada de «europesimismo». No obstante, la esperanza de relanzamiento de la dinámica europea surgió de nuevo en 1985 cuando la Comisión Europea, presidida por Jacques DELORS, decide publicar un Libro Blanco que establecía el calendario para la construcción del mercado único

europeo, cuya finalización debía producirse antes del 1 de enero de 1993. Este ambicioso objetivo quedó consagrado en el Acta Única Europea, que se firmó en febrero de 1986 y entró en vigor el 1 de julio de 1987.

g) La estructura política de Europa sufrió una profunda transformación con la caída del muro de Berlín en 1989; ésta dió lugar a la unificación de Alemania en octubre de 1990 y a la llegada de la democracia a los países de Europa Central y Oriental, que se liberaban así del control soviético. La propia Unión Soviética dejó de existir en diciembre de 1991.

Mientras tanto, los Estados miembros de la CEE negociaban un nuevo tratado, que fue adoptado por el Consejo Europeo (reunión de Jefes de Estado o de Gobierno) en Maastricht en diciembre de 1991. Al añadir la cooperación intergubernamental (en ámbitos como la política exterior y la seguridad interior) al sistema comunitario existente, el Tratado de Maastricht creó la Unión Europea (UE). Entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

h) Tres nuevos países —Austria, Finlandia y Suecia— se adhirieron a la Unión Europea en 1995, con lo que el número de miembros pasó a quince. Por entonces, Europa se enfrentaba a los crecientes desafíos de la globalización. Las nuevas tecnologías y el uso creciente de Internet estaban modernizando las economías, pero también creando tensiones de orden social y cultural. Los retos del desempleo y del coste creciente del sistema de pensiones presionaban sobre las economías de los Estados miembros.

En marzo de 2000 los líderes de la UE adoptaron la Estrategia de Lisboa con vistas a permitir a la Unión Europea competir con los principales actores del mercado mundial, como Estados Unidos y los países recientemente industrializados. Su objetivo era fomentar la inversión en innovación y empresa, así como garantizar que los sistemas educativos europeos respondan a las necesidades de la sociedad de la información.

Mientras tanto, la UE estaba trabajando en su proyecto más espectacular hasta la fecha: la creación de una moneda única destinada a facilitar la vida a empresas, consumidores y viajeros. El 1 de enero de 2002, el euro sustituyó a

las antiguas monedas de doce países de la UE, que conforman la denominada «zona del euro» (17 en la actualidad).

i) A mediados de la década de los noventa, se iniciaron los preparativos para la mayor ampliación de la historia de la UE. Solicitaron la adhesión los seis antiguos miembros del bloque soviético (Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Polonia, la República Checa y Rumania), los tres Estados bálticos que una vez formaran parte de la Unión Soviética (Estonia, Letonia y Lituania), una de las repúblicas de la antigua Yugoslavia (Eslovenia) y dos países mediterráneos (Chipre y Malta).

Las negociaciones se iniciaron en diciembre de 1997 y diez países candidatos se adhirieron a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004. La adhesión de Bulgaria y Rumanía se produjo el 1 de enero de 2007, con lo que el número de miembros de la UE ascendió a veintisiete.

j) Para poder hacer frente a los complejos desafíos del siglo XXI, la UE ampliada necesitaba un método más sencillo y eficiente para la toma de sus decisiones conjuntas. Se habían propuesto nuevas normas en un proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en octubre de 2004, que habría sustituido a todos los Tratados existentes. Pero este texto fue rechazado por dos referendos nacionales en 2005. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue sustituido por tanto por el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Modifica, pero no sustituye, a los Tratados anteriores, e introduce la mayoría de los cambios que figuran en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Por ejemplo, dota al Consejo Europeo de un Presidente permanente y crea el cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

2. Los actuales y posibles futuros actores.

a) Una Unión de veintisiete.

Cuando el Consejo Europeo se reunió en Copenhague, en diciembre de 2002, dió uno de los pasos más importantes en la historia de la integración europea. Al invitar a doce nuevos países a adherirse, la Unión Europea (UE) no sólo estaba ampliando su superficie geográfica o aumentando el número de ciudadanos de la

Unión, sino que ponía fin a la división que había partido en dos el continente desde 1945. Los países europeos que, durante décadas, no habían disfrutado de libertad democrática pudieron finalmente reunirse con las naciones democráticas europeas. De esta manera, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia y la República Checa se convirtieron en miembros de la UE en 2004, junto con las islas mediterráneas de Chipre y Malta. Bulgaria y Rumanía lo hicieron en 2007. Todos son ahora socios.

b) Las negociaciones en curso.

Turquía, miembro de la OTAN y signatario de un acuerdo de asociación con la UE que data de largo, solicitó la adhesión a la Unión Europea en 1987. Dada su situación geográfica y su historia política, la UE dudó mucho tiempo antes de aceptar su solicitud. Sin embargo, en octubre de 2005, las negociaciones de adhesión comenzaron finalmente, no sólo con Turquía, sino también con Croacia. En 2010, las negociaciones con Croacia casi habían finalizado. Algunos países de la UE han expresado dudas sobre si Turquía se convertirá o debería convertirse en miembro de la Unión Europea. Proponen un sistema alternativo, una «asociación privilegiada».

c) Los Balcanes Occidentales e Islandia.

Los países de los Balcanes Occidentales, la mayoría de los cuales pertenecieron en su día a la extinta república de Yugoslavia, también recurren ahora a la Unión Europea para acelerar su reconstrucción económica, mejorar sus relaciones (dañadas durante mucho tiempo por guerras étnicas y religiosas) y consolidar sus instituciones democráticas. En 2005, la UE otorgó el estatuto de «país candidato» a la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Otros posibles candidatos son Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia, cada uno de los cuales tiene un «acuerdo de estabilización y asociación» con la UE, destinado a allanar el camino para eventuales negociaciones de adhesión. Islandia, gravemente afectada por la crisis financiera de 2008, solicitó la adhesión a la UE en 2009. Kosovo declaró su independencia el 18 de febrero de 2008 y también podría convertirse en un país candidato oficial.

Por tanto, los miembros de la Unión podrían aumentar de 27 a 35 países. Ésta sería otra gran ampliación y probablemente requeriría nuevos cambios en el funcionamiento de la UE. No obstante, los efectos de la actual crisis económica y el todavía no perfeccionado funcionamiento de 15 a 27 puede dilatar la efectividad de nuevas incorporaciones.

3. Requisitos y condiciones para la adhesión.

a) Requisitos legales.

La integración europea siempre ha sido un proceso político y económico abierto a todos los países europeos que estén dispuestos a ratificar los Tratados y a asumir todo el corpus legislativo de la UE. Según el artículo 49 del Tratado de Lisboa, cualquier Estado europeo que respete los valores de libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión.

b) Los «criterios de Copenhague».

En 1993, a raíz de las solicitudes de adhesión a la Unión de los antiguos países comunistas, el Consejo Europeo estableció tres criterios que debían cumplir para convertirse en miembros. En el momento de la adhesión, los nuevos Estados miembros deben tener:

- i) *instituciones estables* que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías;
- ii) una *economía de mercado viable*, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión;
- iii) la capacidad para *asumir las obligaciones impuestas* por la adhesión, incluido el apoyo a los objetivos de la Unión; han de tener una administración pública capaz de aplicar y administrar, en la práctica, las leyes de la UE.

c) El proceso de adhesión a la Unión Europea.

Las conversaciones previas al ingreso en la UE («negociaciones de adhesión») se entablan entre el país candidato y la Comisión Europea en representación de la UE. Una vez que éstas han concluido, la decisión de permitir el ingreso del nuevo país en la UE recae en el conjunto de los Estados miembros reunidos en el Consejo, que debe pronunciarse a favor del mismo por unanimidad. El Parlamento

Europeo también ha de dar su consentimiento, lo que supone el voto a favor de la mayoría absoluta de sus miembros. El tratado de adhesión debe entonces ser ratificado por los Estados miembros y el país candidato, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

Durante el período de negociación, los países candidatos suelen recibir ayuda de la «asociación para la adhesión» de la UE a fin de ayudar a la aproximación progresiva de sus economías. También suelen tener «acuerdos de estabilización y asociación» con la UE. En virtud de estos acuerdos, la UE supervisa directamente las reformas económicas y administrativas que los países candidatos tienen que llevar a cabo con el fin de cumplir las condiciones de adhesión a la UE.

4. ¿Cuánto puede ampliarse la Unión Europea?

a) Fronteras geográficas.

En la mayoría de los países de la UE, los debates relativos a la propuesta del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa pusieron de manifiesto la preocupación suscitada en muchos europeos por la cuestión de las fronteras definitivas de la Unión e incluso de la identidad de Europa. No existen respuestas sencillas a estos interrogantes, sobre todo porque cada país tiene su propia opinión sobre sus intereses geopolíticos o económicos. Los países bálticos y Polonia defienden la adhesión de Ucrania, lo que suscita el interrogante sobre los vecinos de Ucrania. Surgen dificultades por lo que respecta a la situación política de Belarús y la posición estratégica de Moldavia. Si Turquía se une a la UE, entonces, ¿qué pasa con Armenia, Georgia y otros países del Cáucaso?

A pesar de reunir las condiciones para la adhesión, Liechtenstein, Noruega y Suiza no son miembros de la Unión Europea porque la opinión pública de estos países se opone a ello.

En distintos países de la UE, la opinión pública está más o menos dividida sobre la cuestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea. Si se aplicaran únicamente criterios geográficos, sin tener en cuenta los valores democráticos, la UE podría —como el Consejo de Europa (que no es un organismo de la UE)— acabar teniendo 47 Estados miembros, incluyendo a Rusia. Pero la adhesión de

Rusia introduciría claramente desequilibrios inaceptables en la Unión Europea, tanto política como geográficamente.

El enfoque adecuado es decir que cualquier país europeo tiene derecho a solicitar la adhesión a la UE, siempre que pueda adoptar el corpus legislativo de la UE y esté dispuesto a adoptar el euro. La integración europea ha sido un proceso continuo desde 1950, y cualquier intento de fijar los límites de la UE de una vez por todas iría en contra de ese proceso.

b) Política de vecindad.

Las ampliaciones de 2004 y 2007 empujaron las fronteras de la Unión Europea hacia el Este y el Sur, planteando la cuestión de cómo debería la UE manejar las relaciones con sus nuevos vecinos. La estabilidad y la seguridad son un problema en las regiones al otro lado de sus fronteras, y la Unión Europea desea evitar la aparición de nuevas líneas divisorias entre ella y estas regiones vecinas. Por ejemplo, fue preciso tomar medidas para hacer frente a las nuevas amenazas a la seguridad tales como la inmigración ilegal, la interrupción del suministro de energía, la degradación del medio ambiente, la delincuencia transfronteriza organizada y el terrorismo. De esta manera, la UE desarrolló una nueva política europea de vecindad (PEV) que rige las relaciones con sus vecinos del Este (Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Moldavia y Ucrania) y del Sur (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Territorios Palestinos, Siria y Túnez).

Casi todos estos países tienen acuerdos de asociación o acuerdos de colaboración y cooperación bilaterales con la UE, en virtud de los cuales se han comprometido con los valores comunes (como la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho) y con el progreso hacia una economía de mercado, el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. La UE, por su parte, ofrece ayuda financiera, técnica y macroeconómica, un acceso más fácil a los visados y una serie de medidas para contribuir al desarrollo de estos países.

Desde 1995, los países del Sur del Mediterráneo han estado vinculados a la Unión Europea a través de lazos políticos, económicos y diplomáticos conocidos como el «proceso de Barcelona», más tarde rebautizado como Asociación

Euromediterránea. En una cumbre en París en julio de 2008, esta asociación se relanzó como la Unión por el Mediterráneo, que reúne a los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea y a los dieciséis países socios del sur del Mediterráneo y de Oriente Medio.

La ayuda financiera de la UE a ambos grupos de países es administrada por el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA). Su presupuesto total para el período 2007-2013 es de aproximadamente 12.000 millones de euros.

IV.- ¿CÓMO FUNCIONA LA UNIÓN EUROPEA?

1. Las instituciones que toman las decisiones.

La Unión Europea (UE) es más que una mera confederación de Estados, pero no es un Estado federal. De hecho, su estructura no encaja en ninguna de las categorías jurídicas clásicas. Es única en la historia, y su sistema de toma de decisiones ha estado en constante evolución los últimos sesenta años.

Los Tratados (también conocidos como Derecho primario) son la base de numerosos actos jurídicos de Derecho derivado, que tienen una incidencia directa en la vida cotidiana de los ciudadanos de la UE. El Derecho derivado consiste fundamentalmente en reglamentos, directivas y recomendaciones adoptados por las instituciones de la UE.

Esta legislación, junto con las políticas de la Unión en general, son el resultado de decisiones adoptadas por el Consejo (en representación de los Gobiernos nacionales), el Parlamento Europeo (en representación de los ciudadanos) y la Comisión Europea (órgano independiente de los Gobiernos de la UE y garante del interés colectivo europeo). Otras instituciones y organismos también desempeñan un papel, como se indica a continuación.

a) El Consejo Europeo.

El Consejo Europeo es la principal institución política de la UE. Está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno —presidentes o primeros ministros— de todos los países miembros de la UE, más el Presidente de la Comisión Europea. Normalmente se reúne cuatro veces al año, en Bruselas. Cuenta con un

presidente permanente, cuya misión es coordinar los trabajos del Consejo Europeo y garantizar su continuidad. El presidente permanente es elegido (por mayoría cualificada de sus miembros) por un período de dos años y medio y puede ser reelegido una vez. El ex primer ministro belga, Hermán VAN ROMPUY, ocupa este cargo desde el 1 de diciembre de 2009.

El Consejo Europeo fija los objetivos de la UE y establece el marco para su consecución. Proporciona impulso a las principales iniciativas políticas de la UE y toma decisiones sobre cuestiones problemáticas que el Consejo de Ministros no ha sido capaz de solventar. El Consejo Europeo también aborda los problemas internacionales a través de la «política exterior y de seguridad común», que es un mecanismo de coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros de la UE.

b) El Consejo.

El Consejo (también conocido como Consejo de Ministros) está compuesto por ministros de los Gobiernos nacionales de la UE. Los Estados miembros se turnan para ocupar la presidencia del Consejo durante un período de seis meses. A las reuniones del Consejo acude un ministro de cada país de la UE, que normalmente es el ministro competente en la materia que figure en el orden del día: asuntos exteriores, agricultura, industria, transporte, medio ambiente, etc.

El principal cometido del Consejo es aprobar normas de la UE. Normalmente, comparte esta responsabilidad con el Parlamento Europeo. El Consejo y el Parlamento también comparten la responsabilidad de la adopción del presupuesto de la UE. Además, el Consejo concluye los acuerdos internacionales negociados por la Comisión.

De conformidad con el Tratado de Lisboa, las decisiones adoptadas por el Consejo se acuerdan por mayoría simple, por mayoría cualificada o por unanimidad, en función del asunto sobre el que se decida.

En cuestiones importantes, como la fiscalidad, la modificación de los Tratados, la puesta en marcha de una nueva política común o la adhesión de un nuevo Estado, el Consejo debe decidir por unanimidad.

En la mayoría de los demás casos, el Consejo decide por mayoría cualificada, es decir, que ninguna decisión del Consejo puede adoptarse si no recibe el número mínimo de votos especificado. El número de votos asignado a cada país de la UE se corresponde aproximadamente con el tamaño de su población.

Hasta el 1 de noviembre de 2014, suponiendo que la UE siga teniendo 27 Estados miembros, una decisión se adoptará si:

- i) al menos 255 de los 347 votos (es decir, el 73,91%) son favorables;
- ii) ha sido aprobada por una mayoría de Estados miembros, es decir, al menos 14;
- iii) estos Estados miembros favorables representan al menos el 62% de la población de la UE.

A partir del 1 de noviembre de 2014, de acuerdo con el Tratado de Lisboa, el sistema se simplificará. Una decisión se adoptará si el 55% de los Estados miembros (es decir, al menos 15) son favorables y representan al menos el 65% de la población de la UE.

c) El Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo (PE) es el órgano elegido que representa a los ciudadanos de la Unión. Ejerce la supervisión de las actividades de la UE y, junto con el Consejo, adopta la legislación de la UE. Desde 1979, los diputados del Parlamento Europeo son elegidos por sufragio universal directo cada cinco años.

Tras las últimas elecciones al Parlamento Europeo, en junio de 2009, el ex primer ministro polaco Jerzy BUZEK (Partido Popular Europeo) fue elegido Presidente del Parlamento por un período de dos años y medio.

El parlamento celebra sus grandes debates en las reuniones mensuales (conocidas como «sesiones plenarias») a las que asisten, en principio, todos los diputados. Estas sesiones plenarias se celebran normalmente en Estrasburgo, y las sesiones adicionales se celebran en Bruselas. Los trabajos preparatorios también se realizan generalmente en Bruselas: la «conferencia de presidentes» —es decir, los presidentes de los grupos políticos junto con el Presidente del Parlamento— fijan el orden del día de las sesiones plenarias, mientras que

veinte comisiones parlamentarias redactan las modificaciones legislativas que van a debatirse. Las tareas administrativas cotidianas del Parlamento las realiza su Secretaría General, con sede en Luxemburgo y Bruselas. Cada grupo político tiene también su propia secretaría.

Número de escaños en el Parlamento Europeo por país tras las elecciones de 2009

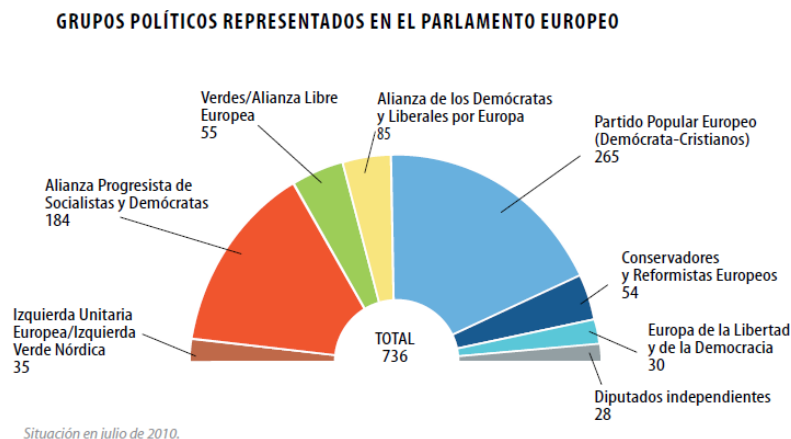
Alemania	99	Irlanda	12
Austria	17	Italia	72
Bélgica	22	Letonia	8
Bulgaria	17	Lituania	12
Cipre	6	Luxemburgo	6
Dinamarca	13	Malta	5
Eslovaquia	13	Países Bajos	25
Eslovenia	7	Polonia	50
España	50	Portugal	22
Estonia	6	Reino Unido	72
Finlandia	13	República	22
Francia	72	Rumania	33
Grecia	22	Suecia	18
Hungría	22		
TOTAL			736

Nota: Una decisión de conformidad con el protocolo 36 del Tratado de Lisboa aumentará temporalmente el número total de eurodiputados a 754, hasta las próximas elecciones de 2014.

El Parlamento participa en los trabajos legislativos de la UE de dos maneras:

- a) A través de la «codecisión», que es el procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento comparte la responsabilidad en pie de igualdad con el Consejo para legislar sobre todas las políticas que requieren una votación «por mayoría cualificada» en el Consejo. Desde que entró en vigor el Tratado de Lisboa, estos ámbitos cubren cerca del 95% de la legislación de la UE. El Consejo y el Parlamento pueden llegar a un acuerdo ya en primera lectura. Si no logran un acuerdo tras dos lecturas, la propuesta se presenta ante el Comité de Conciliación.

b) A través del procedimiento de «dictamen conforme», el Parlamento debe ratificar los acuerdos internacionales (negociados por la Comisión), así como cualquier nuevo acuerdo de ampliación de la Unión Europea.



El Parlamento Europeo comparte también con el Consejo la responsabilidad de adoptar el presupuesto de la Unión (propuesto por la Comisión Europea). El Parlamento tiene la posibilidad de rechazarlo, como ha ocurrido ya en varias ocasiones. En tal caso, debe volver a iniciarse todo el procedimiento presupuestario. Haciendo uso de sus poderes presupuestarios, el Parlamento ejerce una considerable influencia en la elaboración de políticas comunitarias.

Y por último, pero no menos importante, el Parlamento Europeo ejerce un control democrático de la Unión, y, en particular de la Comisión Europea. Cada cinco años, cuando llega el momento de nombrar una nueva Comisión, el Parlamento Europeo recién elegido puede —por mayoría simple de votos— aprobar o rechazar al candidato del Consejo Europeo para el puesto de Presidente de la Comisión.

Es evidente que esta votación reflejará los resultados de las recientes elecciones al Parlamento Europeo. Asimismo, el Parlamento entrevista a cada miembro propuesto de la Comisión antes de votar sobre la aprobación de la nueva Comisión en su conjunto.

En cualquier momento, el Parlamento puede destituir a toda la Comisión aprobando una moción de censura por mayoría de dos tercios. El Parlamento también supervisa la gestión cotidiana de las políticas comunitarias, formulando preguntas orales y escritas a la Comisión y al Consejo.

d) La Comisión Europea.

La Comisión es una institución clave de la UE. Es la única con derecho a elaborar propuestas de nueva legislación comunitaria, que envía al Consejo y al Parlamento para su discusión y aprobación.

Sus miembros son elegidos por los Estados miembros de común acuerdo y su nombramiento, por un período de cinco años, está sujeto a la aprobación del Parlamento Europeo (como ya se ha explicado). La Comisión está obligada a presentar su dimisión colectiva cuando el Parlamento Europeo, ante el cual es responsable, aprueba una moción de censura en su contra.

Hay un miembro de la Comisión («comisario») de cada país de la UE, incluido el Presidente de la Comisión y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que es uno de los vicepresidentes de la Comisión.

El 9 de febrero de 2010, el Parlamento Europeo votó para aprobar la nueva Comisión. El ex primer ministro de Portugal, José Manuel DURAO BARROSO, fue reelegido Presidente de la Comisión para un segundo mandato de cinco años.

La Comisión goza de una gran independencia en el ejercicio de sus atribuciones. Es la garante del interés común, por lo que no debe someterse a las instrucciones de ningún Gobierno nacional. Como «guardiana de los Tratados», ha de velar por que los reglamentos y las directivas adoptados por el Consejo y el Parlamento se apliquen en los Estados miembros y, en caso contrario, puede llevar a la parte responsable del incumplimiento ante el Tribunal de Justicia para obligarla a cumplir el Derecho de la Unión.

Como brazo ejecutivo de la UE, la Comisión pone en práctica las decisiones adoptadas por el Consejo en ámbitos tales como la política agrícola común.

Dispone de amplios poderes para la gestión de las políticas comunes de la UE, como la de investigación y tecnología, la de ayuda exterior y la de desarrollo regional. Asimismo, gestiona el presupuesto de estas políticas.

Los comisarios están asistidos por una administración, con sede principalmente en Bruselas y Luxemburgo, dividida en cuarenta y tres direcciones generales y servicios. También existen diversas agencias, creadas para llevar a cabo tareas específicas de la Comisión, en su mayoría ubicadas en otras ciudades europeas.

e) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo, está compuesto por un juez por Estado miembro y asistido por ocho abogados generales. Los jueces y los abogados generales son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un período renovable de seis años. Su independencia está garantizada. La función del Tribunal es garantizar el respeto de la legislación de la UE y la correcta interpretación y aplicación de los Tratados.

f) El Banco Central Europeo.

El Banco Central Europeo (BCE), con sede en Frankfurt, es responsable de la gestión del euro y la política monetaria de la UE. Su principal cometido es mantener la estabilidad de los precios en la zona del euro. El Banco Central adquirió el estatuto de institución de la UE en virtud del Tratado de Lisboa.

g) El Tribunal de Cuentas Europeo.

El Tribunal de Cuentas Europeo, con sede en Luxemburgo, fue creado en 1975. Está compuesto por un miembro por cada país de la Unión y sus miembros son nombrados de común acuerdo por los Estados miembros por un período de seis años, previa consulta al Parlamento Europeo. Este Tribunal verifica la legalidad y la regularidad de los ingresos y los gastos de la Unión, así como la correcta gestión financiera del presupuesto de la Unión.

2. Otras instituciones.

a) El Comité Económico y Social Europeo.

Al tomar decisiones relativas a una serie de ámbitos de actuación, el Consejo y la Comisión consultan al Comité Económico y Social Europeo (CESE). Los miembros de este Comité representan a los distintos grupos de intereses económicos y sociales que constituyen lo que puede denominarse la «sociedad civil organizada», y son nombrados por el Consejo por un período de cinco años.

b) El Comité de las Regiones.

El Comité de las Regiones (CDR) está compuesto por representantes de las entidades regionales y locales. Son nombrados por el Consejo a propuesta de los Estados miembros por un período de cinco años. El Consejo y la Comisión deben consultar al CDR en cuestiones de importancia para las regiones y también puede emitir dictámenes por iniciativa propia.

c) El Banco Europeo de Inversiones.

El Banco Europeo de Inversiones (BEI), con sede en Luxemburgo, concede préstamos y garantías para ayudar a las regiones menos desarrolladas de la UE y contribuir a que las empresas sean más competitivas.

d) El Defensor del Pueblo Europeo.

Para acercar la Unión Europea a los ciudadanos, el Tratado de la Unión Europea ha creado la figura del Defensor del Pueblo Europeo. El Parlamento Europeo designa al Defensor del Pueblo Europeo para el período de tiempo de su legislatura. Su mandato le habilita para investigar las quejas contra las instituciones y los organismos de la UE. Todos los ciudadanos de la Unión y todas las personas físicas y jurídicas que residan o tengan su sede social en un Estado miembro pueden acudir a él. Cuando recibe una denuncia, el Defensor del Pueblo Europeo trata de lograr un arreglo amistoso entre el demandante y la institución u organismo afectado.

Cualquier persona que viva en un país de la UE también tiene derecho de petición ante el Parlamento Europeo. Éste es otro importante vínculo entre las instituciones de la UE y el ciudadano.

V.- ¿CUÁNDO SE CREARON Y CUÁLES SON LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA INTEGRACIÓN?

El mercado único, el euro y una Europa de libertad seguridad y justicia son los principales instrumentos de actuación de la integración.

A) EL MERCADO ÚNICO.

1. Lograr el objetivo de 1993.

a) Los límites del mercado común.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), adoptado en 1957, hizo posible suprimir las barreras aduaneras entre los Estados miembros y aplicar un arancel aduanero común a las mercancías procedentes de países no comunitarios. Este objetivo se logró el 1 de julio de 1968.

Sin embargo, los derechos aduaneros no son más que un aspecto del proteccionismo. En la década de los setenta, fueron otros los obstáculos al comercio que dificultaron la plena realización del mercado común. Así, las normas técnicas, las normas en materia de salud y seguridad, los controles de cambios y las normas nacionales sobre el derecho a ejercer determinadas profesiones restringieron efectivamente la libre circulación de personas, mercancías y capitales.

b) El objetivo de 1993.

En junio de 1985, la Comisión, presidida por Jaques DELORS, publicó un Libro Blanco en el que establecía planes para suprimir, en el plazo de siete años, todas las barreras físicas, técnicas e impositivas a la libre circulación en el seno de la CEE. El objetivo era impulsar el crecimiento del comercio y la actividad industrial en el «mercado único», un vasto espacio económico unificado que pudiese estar a la altura de Estados Unidos.

Las negociaciones entre los Gobiernos de los Estados miembros dieron lugar a un nuevo tratado, el Acta Única Europea, que entró en vigor en julio de 1987. Sus disposiciones contemplaban:

- i) la *ampliación de las competencias* de la CEE en determinados ámbitos de actuación (como la política social, la investigación y el medio ambiente);
- ii) el establecimiento del *mercado único* para finales de 1992;
- iii) el recurso más frecuente al *voto por mayoría en el Consejo de Ministros*, para facilitar la toma de decisiones sobre el mercado único.

2. Avances en la construcción del mercado único.

a) Barreras físicas.

Se han suprimido todos los controles fronterizos de las mercancías en el interior de la Unión Europea (UE), así como los controles aduaneros de las personas, pero la policía sigue efectuando controles aleatorios en el contexto de la lucha contra la delincuencia y el tráfico de estupefacientes.

En junio de 1985, cinco de los diez Estados miembros firmaron el Acuerdo de Schengen, en virtud del cual sus policías nacionales se comprometieron a trabajar juntas, y se creó una política común de asilo y una política de visados. Esto hizo posible la supresión total de los controles a las personas en las fronteras entre los países de Schengen. Hoy en día, el espacio Schengen está formado por veinticinco países europeos, y tres de ellos (Islandia, Noruega y Suiza) no son miembros de la Unión Europea.

b) Barreras técnicas.

Los países de la UE han acordado el reconocimiento mutuo de sus normas nacionales sobre la venta de la mayoría de los bienes. Desde la famosa sentencia «Cassis de Dijon» del Tribunal de Justicia europeo en 1979, todo producto fabricado y vendido legalmente en un Estado miembro debe permitirse en todos los demás.

Por lo que se refiere a los servicios, los países de la UE reconocen mutuamente o coordinan sus normas nacionales, permitiendo a las personas practicar profesiones como la abogacía, la medicina, el turismo, la banca o los seguros. Sin embargo, la libre circulación de las personas dista mucho de haberse logrado. A pesar de la Directiva de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, siguen existiendo obstáculos que impiden a determinadas categorías de trabajadores residir o ejercer su actividad en otro

Estado miembro. Sin embargo, los trabajadores cualificados (ya sean abogados, médicos, albañiles o fontaneros) tienen cada vez más libertad para practicar su profesión en cualquier lugar de la Unión Europea.

La Comisión Europea ha adoptado iniciativas para favorecer la movilidad de los trabajadores, en particular para garantizar que la titulación educativa o las cualificaciones laborales obtenidas en un país de la UE se reconozcan en todos los demás.

c) Barreras fiscales.

Las barreras fiscales se han reducido gracias a la armonización parcial de los tipos de IVA nacionales, que deben ser acordados por los Estados miembros. Asimismo, en julio de 2005, entró en vigor un acuerdo entre los Estados miembros y una serie de países (incluida Suiza) sobre el régimen fiscal de los rendimientos del capital invertido.

d) Contratos públicos.

Gracias a las directivas sobre los contratos de servicios, obras y suministros en múltiples sectores como el agua, la energía y las telecomunicaciones, los contratos públicos de cualquier país de la UE están ahora abiertos a licitadores de cualquier país de la UE, independientemente de quién los adjudique.

El mercado único beneficia a todos los consumidores. Por ejemplo, la apertura de los mercados nacionales de servicios ha reducido el precio de las llamadas telefónicas nacionales a una fracción de lo que eran hace diez años. Con la ayuda de las nuevas tecnologías, Internet se utiliza cada vez más para llamadas telefónicas. La presión de la competencia también ha reducido significativamente las tarifas aéreas en Europa.

3. Tareas en curso de realización.

a) Servicios financieros.

En 2008, a raíz de la crisis de las hipotecas «subprime» en Estados Unidos, una crisis financiera masiva sacudió a las economías y a los sistemas bancarios mundiales, y sumió a la Unión Europea en recesión en 2009. Por iniciativa de la UE, el G-20 se reunió en Londres el 2 de abril de 2009. Sus miembros se

comprometieron a reformar el sistema financiero a fin de hacerlo más transparente y responsable. Se dará responsabilidad a las autoridades de inspección a escala europea para supervisar los fondos especulativos (hedge funds), proporcionando una mayor protección para los depósitos bancarios, limitando los beneficios de los agentes y tomando medidas más eficaces para prevenir y gestionar las crisis.

b) Piratería y falsificación.

Es preciso proteger los productos de la UE contra la piratería y la falsificación. La Comisión Europea cifra el coste anual que estos delitos representan para la UE en miles de puestos de trabajo. Por este motivo, la Comisión y los Gobiernos nacionales colaboran en la actualidad con vistas a ampliar la protección de las patentes y los derechos de autor.

4. Políticas sobre las que se sustenta el mercado único.

a) Transportes.

Las actividades de la UE se han centrado principalmente en la libertad de prestación de servicios en el sector del transporte terrestre. En particular, esto supone dar a las empresas de transporte libre acceso al mercado internacional del transporte y permitir a las empresas de transporte de cualquier país de la UE operar en los demás Estados miembros. La UE también está trabajando para garantizar una competencia equitativa en el sector del transporte por carretera, por ejemplo, armonizando las normas sobre cualificación de los trabajadores y acceso al mercado, la libertad de establecimiento y de provisión de servicios, los tiempos de conducción y la seguridad vial.

El transporte aéreo en Europa estaba dominado por las compañías nacionales de bandera y los aeropuertos de propiedad estatal. El mercado único ha cambiado todo esto. Todas las compañías aéreas de la UE pueden ahora operar en cualquier ruta dentro de la UE y establecer las tarifas que deseen. En consecuencia, se han abierto muchas rutas nuevas y los precios han descendido drásticamente. De esto se han beneficiado los pasajeros, las líneas aéreas, los aeropuertos y los empleados.

Del mismo modo, los pasajeros se benefician de la creciente competencia entre las empresas ferroviarias. Por ejemplo, a partir de 2010, las estaciones de las líneas de alta velocidad en Francia y en Italia están servidas tanto por trenes franceses como italianos.

El transporte marítimo, ya sea realizado por empresas europeas o a bordo de buques que enarbolan pabellón de países que no pertenezcan a la UE, está sujeto a las normas de la UE relativas a la competencia. Estas normas tienen por objeto combatir las prácticas de tarifas desleales (pabellones de conveniencia) y abordar las graves dificultades que afronta el sector europeo de la construcción naval.

Desde comienzos del siglo XXI, la Unión Europea ha estado financiando ambiciosos proyectos de nuevas tecnologías como el sistema de navegación por satélite Galileo, el sistema europeo de gestión del tráfico ferroviario y SESAR, un programa para modernizar los sistemas de navegación aérea. Las reglas de seguridad del tráfico por carretera (en aspectos como el mantenimiento de vehículos, el transporte de mercancías peligrosas y la seguridad de las carreteras) son ahora más exigentes. Los derechos de los pasajeros están mejor protegidos gracias a la carta de los derechos de los pasajeros aéreos y a la reciente legislación europea sobre los derechos de los viajeros por ferrocarril. En 2005 se publicó por primera vez una lista de compañías aéreas inseguras prohibidas en la UE.

b) Competencia.

La política de competencia es esencial para garantizar que, en el mercado único europeo, la competencia no sólo sea libre sino también equitativa. De la aplicación de esta política se ocupa la Comisión Europea, que es responsable de garantizar su cumplimiento, junto con el Tribunal de Justicia.

El objetivo de esta política es evitar que los cárteles, las ayudas de las autoridades públicas o los monopolios desleales puedan falsear la libre competencia en el mercado único.

Todo acuerdo que entre en el ámbito de aplicación de las normas del Tratado debe ser notificado a la Comisión Europea por las empresas u organismos afectados. La Comisión tiene derecho a imponer directamente una multa a cualquier empresa que incumpla las normas relativas a la competencia u omite la notificación exigida, como en el caso de Microsoft, a la que se le impuso una multa de 900 millones de euros en 2008.

En caso de ayuda pública ilegal u omisión de notificación de tal ayuda por un Estado miembro, la Comisión puede exigir su devolución. También debe notificarse a la Comisión toda fusión o adquisición que pueda dar lugar a que una empresa ocupe una posición dominante en un determinado mercado.

c) Protección de los consumidores y salud pública.

La legislación de la UE en este ámbito tiene como objetivo dar a todos los consumidores el mismo nivel de protección financiera y de la salud, independientemente del lugar de la Unión Europea en que vivan, viajen o realicen compras. La necesidad de protección en toda la UE se dejó sentir profundamente a finales de la década de los noventa, con las alarmas en cuestiones de seguridad alimentaria como la «enfermedad de las vacas locas» (encefalopatía espongiforme bovina). Para proporcionar una base científica sólida a la legislación sobre seguridad alimentaria, en 2002 se creó la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA).

La protección de los consumidores a escala europea es también necesaria en muchos otros ámbitos, por lo que existen numerosas directivas de la UE sobre seguridad de los cosméticos, juguetes, fuegos artificiales, etc. En 1993 se creó la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) con el fin de gestionar las solicitudes de comercialización de medicamentos en Europa. Ningún medicamento puede ser comercializado en la UE sin dicha autorización.

La UE también toma medidas para proteger a los consumidores de la publicidad falsa y engañosa, los productos defectuosos y los abusos en ámbitos como el crédito al consumo y la compra mediante un pedido por correo o por Internet.

B) EL EURO.

1. Cómo se creó el euro.

a) *El sistema monetario europeo.*

En 1971 los Estados Unidos decidieron abolir el vínculo establecido entre el dólar y el precio oficial del oro, que había garantizado la estabilidad monetaria global tras la Segunda Guerra Mundial. Con ello se puso fin al sistema de tipos de cambio fijos. Los gobernadores de los bancos centrales de los países de la CEE decidieron limitar las fluctuaciones de los tipos de cambio entre sus monedas a no más del 2,25%, creando así el «sistema monetario europeo» (SME), cuya puesta en funcionamiento se produjo en marzo de 1979.

b) *Del SME a la UEM.*

Con ocasión del Consejo Europeo de Madrid, celebrado en junio de 1989, los líderes de la Unión Europea (UE) adoptaron un plan para la unión económica y monetaria (UEM) que se articulaba en torno a tres etapas. Dicho plan se incorporó al Tratado de Maastricht, adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 1991.

2. La unión económica y monetaria.

a) *Las tres etapas.*

La primera etapa, iniciada el 1 de julio de 1990, entrañaba lo siguiente:

- i) la *libre circulación de capitales* en el seno de la UE (supresión de los controles de cambios);
- ii) el *aumento de los Fondos Estructurales* a fin de intensificar los esfuerzos para suprimir las desigualdades entre las regiones europeas; y
- iii) la *convergencia económica*, mediante la vigilancia multilateral de las políticas económicas de los Estados miembros.

La segunda etapa comenzó el 1 de enero de 1994. Supuso lo siguiente:

- i) la creación del *Instituto Monetario Europeo (IME)*, con sede en Frankfurt, formado por los gobernadores de los bancos centrales de los países de la UE;
- ii) la *independencia de los bancos centrales nacionales* del control del Gobierno; y
- iii) la introducción de normas destinadas a *reducir los déficits* presupuestarios nacionales.

La tercera etapa habría de culminar con el *nacimiento del euro*. Del 1 de enero de 1999 al 1 de enero de 2002, se introdujo el euro como moneda común de los países de la UE participantes (Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal). El Banco Central Europeo (BCE) sustituyó al IME y asumió la responsabilidad de la política monetaria, que se define y aplica en la nueva moneda.

Tres países (Dinamarca, Suecia y el Reino Unido) decidieron, por razones políticas y técnicas, no adoptar el euro cuando fue lanzado. Eslovenia se incorporó a la zona del euro en 2007, seguida de Chipre y Malta en 2008, Eslovaquia en 2009 y Estonia en 2011.

La zona del euro abarca por tanto diecisiete países de la UE, y los nuevos Estados miembros se unirán una vez hayan cumplido las condiciones necesarias.

b) Los criterios de convergencia.

Para adherirse a la zona del euro, los países de la UE deben reunir los siguientes cinco criterios de convergencia.

i) *Estabilidad de precios*: la tasa de inflación no puede exceder en más de un 1,5% la media de las tasas de inflación de los tres Estados miembros que registren la inflación más baja.

ii) *Tipos de interés*: los tipos de interés a largo plazo no pueden variar en más de un 2% en relación con la media de los tipos de interés de los tres Estados miembros cuyos tipos de interés sean los más bajos.

iii) *Déficits*: los déficits presupuestarios nacionales deben ser inferiores al 3% del producto interior bruto (PIB).

iv) *Deuda pública*: no puede exceder del 60% del PIB.

v) *Estabilidad del tipo de cambio*: los tipos de cambio deben haberse mantenido, durante los dos años previos, dentro de los márgenes de fluctuación autorizados.

c) El Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En junio de 1997, el Consejo Europeo de Amsterdam adoptó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que establecía el compromiso permanente con la estabilidad presupuestaria y hacía posible la imposición de multas a cualquier

país de la zona del euro cuyo déficit presupuestario excediese del 3% del PIB. Posteriormente se consideró que el Pacto era demasiado estricto y se reformó en marzo de 2005.

d) El Eurogrupo.

El Eurogrupo está compuesto por los ministros de Finanzas de los países de la zona del euro. Se reúnen para coordinar y supervisar las políticas presupuestarias y financieras de sus países. El Eurogrupo también representa los intereses del euro en los foros internacionales.

El Tratado de Lisboa confirió al Eurogrupo un estatuto formal. En enero de 2010, el primer ministro de Luxemburgo, Jean-Claude JUNCKER, fue reelegido Presidente del Eurogrupo por un período de dos años y medio.

e) Convergencia macroeconómica desde 2007: los efectos de la crisis financiera.

La crisis financiera de 2008 aumentó considerablemente la deuda pública en la mayoría de los países de la UE. Sin embargo, el euro protegió a las economías más vulnerables frente a los riesgos de la devaluación mientras sufrían la crisis y los ataques de los especuladores.

Algunos países fuertemente endeudados, con déficits presupuestarios cada vez mayores, fueron el principal objetivo de tales ataques en 2009-2010. Por esta razón, a propuesta de la Comisión Europea, los Estados miembros de la UE decidieron en 2010 establecer un mecanismo temporal para ayudar a estos países de la zona del euro a preservar la estabilidad financiera. Dicho mecanismo dispone de un fondo de hasta 750.000 millones de euros. Al mismo tiempo, los Estados miembros de la UE y las instituciones recurrieron a disposiciones del Tratado de Lisboa destinadas a reforzar la gobernanza económica de la UE, que incluyen la discusión previa de los planes presupuestarios nacionales, la vigilancia de las economías nacionales y el endurecimiento de las normas relativas a la competitividad, así como la aplicación de sanciones si los países no siguen las estrategias acordadas. En 2011, se intensificó la cooperación, al incorporarla en el Pacto del Euro Plus y, mediante una modificación de los Tratados, se creó un fondo permanente, el Mecanismo Europeo de Estabilización

Financiera. La entrada en vigor de este mecanismo permanente está prevista para 2013, una vez ratificado por todos los Estados miembros.

Así pues, en respuesta al cambio global financiero y económico, la Unión Europea ha de tomar medidas más duras para garantizar que los Estados miembros gestionen sus presupuestos de manera responsable y se apoyen mutuamente económicamente. Ésta es la única manera de garantizar que el euro siga siendo creíble como moneda única y que los Estados miembros puedan, conjuntamente, afrontar los retos económicos de la globalización. Tanto la Comisión como el Parlamento Europeo destacan la importancia de coordinar las políticas económicas y sociales nacionales, ya que —a largo plazo— la moneda común de Europa no es viable sin alguna forma de gobierno económico común.

A comienzos de la última década del siglo XX, dos grandes cambios empezaron a transformar la economía y la vida cotidiana de todas las regiones del mundo, incluida Europa: por un lado, la globalización, con la creciente interdependencia de las economías de todo el mundo, y por otro, la revolución tecnológica, con la llegada de Internet y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Más recientemente, el mundo se ha visto sacudido por importantes crisis, como la crisis financiera de 2007/2009 que causa una grave recesión económica y aumento del desempleo en Europa.

C) UNA EUROPA DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA.

Los ciudadanos europeos tienen derecho a vivir en libertad, sin temor a sufrir persecución o violencia, dondequiera que se encuentren en la Unión Europea (UE). Sin embargo, la delincuencia y el terrorismo internacional se cuentan entre los fenómenos que más preocupan a los europeos hoy en día.

Claramente, la libertad de circulación tiene que implicar una misma seguridad y un mismo acceso a la justicia para todos en todo el territorio de la Unión Europea. Así pues, a través de sucesivas modificaciones de los Tratados, la Unión Europea se está convirtiendo gradualmente en un espacio único de libertad, seguridad y justicia.

El margen de acción de la UE en estos ámbitos se ha ampliado en los últimos años, a medida que el Consejo Europeo ha adoptado sucesivamente tres programas marco: el programa de Tampere (1999-2004), el programa de La Haya (2005-09) y el programa de Estocolmo (2010-2014). Mientras que los programas de Tampere y La Haya se destinaban a una mayor seguridad, el de Estocolmo se centra más en la protección de los derechos de los ciudadanos.

La toma de decisiones en estos ámbitos es más eficaz gracias al Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009. Hasta entonces, los Estados miembros se habían reservado la responsabilidad de crear y gestionar el espacio de libertad, seguridad y justicia. El trabajo lo realizaba esencialmente el Consejo (mediante la discusión y el acuerdo entre los ministros nacionales), dejando a la Comisión y al Parlamento un papel limitado. El Tratado de Lisboa ha cambiado esto: ahora el Consejo adopta la mayor parte de sus decisiones por mayoría cualificada y el Parlamento es un socio igualitario en el proceso de toma de decisiones.

1. Libre circulación en la UE y protección de sus fronteras exteriores.

La libre circulación de las personas plantea a los Estados miembros problemas de seguridad derivados de la supresión de los controles en las fronteras. Para compensar esta pérdida de control se requieren medidas de seguridad adicionales en las fronteras exteriores de la UE. Los delincuentes también pueden aprovecharse de la libre circulación en el territorio de la UE, por lo que es necesaria la cooperación policial y judicial para combatir la delincuencia transfronteriza.

Una de las iniciativas más importantes para facilitar los desplazamientos de los ciudadanos en la Unión Europea tiene su origen en un acuerdo intergubernamental firmado entre Bélgica, Francia, la República Federal de Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos, en la pequeña ciudad fronteriza luxemburguesa de Schengen en 1985. Mediante este acuerdo, dichos países accedieron a suprimir los controles de las personas, con independencia de la nacionalidad, en sus fronteras comunes, a armonizar los controles en sus fronteras con países no pertenecientes a la UE y a introducir una política común de visados. De este modo se creó un espacio sin fronteras interiores que pasaría a denominarse el espacio Schengen.

Desde entonces, el acervo Schengen se ha integrado plenamente en los Tratados de la UE, y el espacio Schengen se ha ido ampliando progresivamente. En 2010, todos los países de la UE salvo Bulgaria, Chipre, Irlanda, el Reino Unido y Rumanía, aplican íntegramente las disposiciones de Schengen. Tres terceros países (Islandia, Noruega y Suiza) también pertenecen al espacio Schengen.

El endurecimiento de los controles en las fronteras exteriores de la UE se convirtió en una prioridad cuando la UE se amplió en 2004 y 2007. Una agencia denominada Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (Frontex), con sede en Varsovia, es responsable de gestionar la cooperación de la UE en materia de seguridad de las fronteras exteriores. Los Estados miembros pueden prestar barcos, helicópteros y aviones para llevar a cabo patrullas conjuntas, por ejemplo en zonas sensibles del Mediterráneo. La UE también está considerando la creación de un servicio europeo de guardia de fronteras.

2. Política de asilo e inmigración.

Europa está orgullosa de su tradición humanitaria de acoger a los extranjeros y dar asilo a los refugiados amenazados y perseguidos. No obstante, los Gobiernos de la UE se enfrentan a la cuestión apremiante de cómo reaccionar, en un espacio sin fronteras interiores, a un número creciente de inmigrantes, tanto legales como ilegales.

Los Gobiernos de la UE han acordado armonizar sus normas para que, en 2012, las solicitudes de asilo se examinen de conformidad con un conjunto de principios de base uniformemente reconocidos en la Unión Europea. Ya se han adoptado algunas medidas de carácter técnico, como el establecimiento de normas mínimas para la admisión de solicitantes de asilo y para la concesión del estatuto de refugiado.

En los últimos años, un gran número de inmigrantes ilegales ha llegado a las costas de Europa, y una de las prioridades de la UE es hacer frente a este problema. Los Gobiernos de los Estados miembros están trabajando juntos para abordar el problema del tráfico de personas y acordar un régimen común para la repatriación de inmigrantes ilegales. Al mismo tiempo, la inmigración legal está

siendo mejor coordinada mediante las normas de la UE en materia de reagrupación familiar, sobre la situación de los residentes a largo plazo y sobre la admisión de nacionales de terceros países que deseen venir a Europa para estudiar o realizar trabajos de investigación.

3. Combatir la delincuencia internacional.

Es necesario un esfuerzo de coordinación para combatir las redes clandestinas que trafican con seres humanos y explotan a seres humanos vulnerables, especialmente mujeres y niños.

La delincuencia organizada recurre a métodos cada vez más sofisticados y utiliza normalmente redes europeas o internacionales para sus actividades. El terrorismo ha demostrado claramente que puede actuar, con gran brutalidad, en cualquier lugar del mundo.

Este es el contexto en el que se estableció el Sistema de Información de Schengen (SIS). Se trata de una compleja base de datos que permite que las fuerzas de seguridad y las autoridades judiciales puedan intercambiar información sobre personas sobre las que pesa una orden de busca y captura o de extradición y sobre objetos robados, como vehículos u obras de arte. Una base de datos de nueva generación conocida como SIS II tendrá mayor capacidad y permitirá almacenar nuevos tipos de datos.

Uno de los mejores métodos para capturar a los criminales es seguir la pista de los beneficios obtenidos de manera ilegal. Por esta razón, así como para impedir la financiación de las organizaciones criminales y terroristas, la UE está elaborando legislación para evitar el blanqueo de dinero.

Con todo, el principal avance registrado en estos últimos años en materia de cooperación entre las fuerzas del orden ha sido la creación de Europol, órgano perteneciente a la UE, con sede en La Haya, que está integrado por funcionarios policiales y aduaneros. Entre sus cometidos figuran: el tráfico de estupefacientes y de vehículos robados, la trata de seres humanos, las redes de inmigración ilegal, la explotación sexual de mujeres y niños, la pornografía

infantil, la falsificación, el tráfico de material radiactivo y nuclear, el terrorismo, el blanqueo de dinero y la falsificación del euro.

4. Hacia un espacio judicial común.

En la actualidad, en la Unión Europea existen múltiples sistemas judiciales diferentes que operan dentro de sus fronteras nacionales. Sin embargo, la delincuencia internacional y el terrorismo no respetan las fronteras nacionales. Por ello, la UE necesita un marco común para la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la falsificación, con el fin de garantizar a sus ciudadanos un elevado nivel de protección y mejorar la cooperación internacional en este ámbito. Asimismo, la UE necesita una política común de justicia penal, para garantizar que la cooperación entre los tribunales de distintos países no se vea obstaculizada por sus diferentes definiciones de ciertos actos delictivos.

El principal ejemplo de cooperación operativa en este ámbito es Eurojust, una estructura central de coordinación fundada en La Haya en 2003, cuya finalidad es permitir que funcionarios de la policía judicial y fiscales puedan colaborar en la investigación de delitos que afecten a varios países de la UE. Sobre la base de Eurojust, podrá crearse una fiscalía europea, si el Consejo (o un grupo de al menos nueve Estados miembros) así lo decide. El papel del fiscal sería investigar y perseguir los delitos contra los intereses financieros de la UE.

Otra herramienta para la cooperación práctica transfronteriza es la orden de detención europea, en vigor desde enero de 2004, con la que se pretende poner fin a los dilatados procedimientos de extradición.

Por lo que respecta al Derecho civil, la UE ha adoptado legislación destinada a contribuir a la aplicación de las resoluciones judiciales en los procesos transfronterizos relacionados con divorcios, separaciones, custodia de hijos y pago de pensiones de alimentos. El objetivo es garantizar que las sentencias dictadas en un país sean aplicables en otro. La UE ha establecido procedimientos comunes para simplificar y acelerar la resolución de procesos transfronterizos en el caso de demandas civiles no disputadas y de poca entidad, como el cobro de deudas y los procedimientos de quiebra.

VI.- ¿DÓNDE ACTÚA LA UNIÓN EUROPEA?

1. Políticas de innovación.

Las actividades de la Unión Europea (UE) repercuten en la vida cotidiana de sus ciudadanos al abordar los desafíos reales a los que se enfrenta la sociedad, como la protección medioambiental, la salud, la innovación tecnológica, la energía, etc.

a) Medio ambiente y desarrollo sostenible.

La UE tiene como objetivo ayudar a prevenir el cambio climático reduciendo drásticamente sus emisiones de gases de efecto invernadero. En diciembre de 2008, el Consejo Europeo acordó que, para el año 2020, la Unión Europea habrá reducido sus emisiones al menos un 20% (en comparación con los niveles de 1990), aumentado la cuota de energía renovable en el mercado al 20% y reducido el consumo total de energía en un 20%. También se acordó que el 10% del combustible para el transporte debe proceder de biocarburantes, electricidad o hidrógeno.

En la cumbre de Copenhague de 19 de diciembre de 2009, la UE trató de persuadir a otras grandes potencias a adoptar los mismos objetivos, pero el éxito fue solo parcial. Todas las partes aceptaron la necesidad de limitar el calentamiento global a un aumento medio de 2 °C por encima de los niveles preindustriales, pero hasta ahora no hay ninguna garantía de un compromiso colectivo para alcanzar este objetivo. Sin embargo, la Unión Europea logró un acuerdo mediante el cual los países desarrollados proporcionarán 20.000 millones de euros para financiar medidas sobre el cambio climático en los países en desarrollo.

La UE también está abordando problemas sumamente variados, como el ruido, los residuos, la protección de hábitats naturales, los gases de escape, las sustancias químicas, los accidentes industriales y la limpieza de las aguas de baño. También está planificando un enfoque colectivo respecto de la prevención de desastres naturales o causados por el hombre, como vertidos de petróleo o incendios de bosques.

La Unión Europea mejora constantemente su reglamentación para proporcionar una mejor protección de la salud pública. Por ejemplo, se ha revisado la legislación relativa a las sustancias químicas, sustituyendo las normas anteriores por un único sistema para el registro, evaluación y autorización de sustancias químicas (REACH). Este sistema se basa en una base de datos, gestionada desde 2008 por la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, con sede en Helsinki. El objetivo es evitar la contaminación del aire, el agua, el suelo o los edificios, así como preservar la biodiversidad y mejorar la salud y la seguridad de los ciudadanos de la UE, manteniendo al mismo tiempo la competitividad de la industria europea.

b) Innovación tecnológica.

Los fundadores de la Unión Europea acertaron al vislumbrar que la futura prosperidad de Europa dependería de su capacidad de seguir siendo un líder mundial en tecnología. Supieron ver las ventajas que podía comportar la investigación común europea. Así, junto a la CEE, en 1958 se puso en marcha Euratom, la Comunidad Europea de la Energía Atómica, cuyo objetivo era la explotación común de la energía nuclear con fines pacíficos, con la ayuda de un Centro Común de Investigación (CCI), compuesto por siete institutos repartidos en cinco sedes: Ispra (Italia), Karlsruhe (Alemania), Petten (Países Bajos), Geel (Bélgica) y Sevilla (España).

Sin embargo, para mantener el ritmo de la creciente competencia mundial, la investigación europea ha tenido que diversificarse y suprimir los obstáculos entre los programas nacionales de investigación, reuniendo un elenco lo más variado posible de científicos y ayudándoles a encontrar aplicaciones industriales para sus hallazgos.

La investigación conjunta al nivel de la UE está pensada para ser complementaria de los programas nacionales de investigación, centrándose en los proyectos que agrupan a varios laboratorios de distintos Estados miembros. Estimula los esfuerzos realizados en el campo de la investigación fundamental, como la fusión termonuclear controlada (fuente de energía potencialmente inagotable para el siglo XXI). Además, fomenta la investigación y el desarrollo tecnológico en

sectores clave como la electrónica y la informática, que han de hacer frente a la férrea competencia del exterior.

El objetivo de la UE es destinar el 3% de su producto interior bruto (PIB) a la investigación. El principal vehículo para financiar la investigación es una serie de programas marco. El Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico abarca el período 2007-2013. La mayor parte de su presupuesto que supera los 50.000 millones de euros, se destinará a ámbitos como la salud, los alimentos y la agricultura, la tecnología de la información y las comunicaciones, las nanociencias, la energía, el medio ambiente, el transporte, la seguridad, el espacio y las ciencias socioeconómicas. Otros programas promoverán la cooperación internacional en proyectos de investigación punteros y proporcionarán apoyo a los investigadores y al desarrollo de su carrera.

c) Energía.

El 80% de la energía que se consume en la UE se genera a través de combustibles fósiles, es decir, petróleo, gas natural y carbón. La Unión importa una proporción importante y creciente de estos combustibles. En la actualidad se importa el 50% del gas y del petróleo, y esta dependencia podría llegar al 70% de aquí a 2030. La posición de la UE será entonces más vulnerable ante posibles cortes del suministro o subidas de precios provocados por crisis internacionales. Invertir el proceso de calentamiento global es otra de las razones para reducir el consumo de combustibles fósiles.

En el futuro será preciso adoptar diversas medidas, como ahorrar energía, utilizándola de una manera más inteligente, desarrollar fuentes de energía alternativas (en particular fuentes de energía renovable en Europa) e incrementar la cooperación internacional. La investigación y el desarrollo (I+D) en Europa se centra en la energía solar, eólica, la biomasa y la energía nuclear. Existen también proyectos piloto para desarrollar la captura y almacenamiento de CO₂ y para hacer comercialmente viables los vehículos de pilas de combustible de hidrógeno. La UE también ha invertido 1.600 millones de euros en el proyecto «Clean Sky» para el desarrollo de aviones menos contaminantes.

2. Políticas de solidaridad.

Para garantizar el buen funcionamiento del mercado único, es preciso corregir los desequilibrios del mercado. Esta es la finalidad de las políticas de solidaridad de la UE, diseñadas para ayudar a las regiones más atrasadas y a los sectores industriales que se encuentren en una situación difícil. Asimismo, la UE está llamada a desempeñar un papel fundamental en la ayuda a la reestructuración de sectores económicos que se han visto negativamente afectados por una competencia internacional en rápido aumento.

a) Ayuda regional.

En virtud de la política regional de la UE, los fondos de la Unión se destinan al desarrollo de las regiones más atrasadas, la reconversión de zonas industriales en declive, la asistencia al desempleo de larga duración y la inserción profesional de los jóvenes, la modernización de las estructuras agrícolas y la ayuda a las zonas rurales menos favorecidas.

La cantidad asignada a la ayuda regional en 2007-2013 se orienta a tres objetivos:

i) *Convergencia.* Se trata de ayudar a los países y regiones menos desarrollados a alcanzar más rápidamente la media de la UE mejorando las condiciones de crecimiento y empleo. Para ello es preciso invertir en capital físico y humano, políticas de innovación, sociedad del conocimiento, adaptabilidad, medio ambiente y eficacia administrativa.

ii) *Competitividad regional y empleo.* El objetivo es aumentar la competitividad, los niveles de empleo y el atractivo de las regiones que no sean las menos desarrolladas. Para ello es preciso anticipar los cambios económicos y sociales y promover la innovación, el espíritu empresarial, la protección medioambiental, la accesibilidad y adaptabilidad y el desarrollo de mercados de trabajo inclusivos.

iii) *Cooperación territorial europea.* El objetivo es incrementar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, ayudando a las administraciones vecinas a encontrar soluciones a problemas conjuntos en sectores como el desarrollo urbano, rural y costero. Por ejemplo, los países y las autoridades regionales del Danubio y el mar Báltico comparten estrategias comunes para el desarrollo sostenible de esas regiones.

Estos objetivos son financiados por fondos específicos de la UE, conocidos como Fondos Estructurales, que complementan o impulsan la inversión del sector privado y de las administraciones nacionales o regionales.

- i) *El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)* se destina a financiar proyectos de desarrollo regional y a relanzar la economía en las regiones más atrasadas. Esto incluye la reconversión de las zonas industriales en declive.
- ii) *El Fondo Social Europeo (FSE)* se destina a financiar la formación profesional y a ayudar a las personas a encontrar empleo.

Además de los Fondos Estructurales, existe un *Fondo de Cohesión* que se utiliza para financiar los proyectos medioambientales y de infraestructuras de transporte en aquellos países de la Unión cuyo producto interior bruto (PIB) per cápita es inferior al 90% de la media de la UE.

b) La política agrícola común (PAC) y la política pesquera común (PPC).

Los objetivos de la PAC, establecidos ya en el Tratado de Roma de 1957, eran garantizar un nivel de vida equitativo para los agricultores, estabilizar los mercados, garantizar que los consumidores paguen precios razonables por los productos, y modernizar la infraestructura agraria. Estos objetivos se han logrado ampliamente. Más aún, los consumidores se benefician en la actualidad de la seguridad del abastecimiento y los precios de los productos agrícolas se mantienen estables y a resguardo de las fluctuaciones del mercado mundial. La política se financia mediante el *Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)* y el *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)*.

Sin embargo, la PAC se convirtió en víctima de su propio éxito. La producción superó con creces al consumo, generando unos costes considerables al presupuesto de la UE. Para resolver este problema, fue preciso volver a definir la política agrícola. La reforma está empezando a dar frutos: la producción se ha reducido.

El nuevo papel de la comunidad agrícola es garantizar cierta actividad económica en cada zona rural y mantener la diversidad de los paisajes de Europa. Esta diversidad y el reconocimiento de los valores de un «modo de vida rural» —el

hombre en armonía con la tierra— son ingredientes importantes de la identidad europea. Por otra parte, la agricultura europea tiene un papel importante que desempeñar en la lucha contra el cambio climático, la protección de la fauna y la alimentación del mundo.

La Comisión Europea representa a la UE en las negociaciones internacionales en la Organización Mundial del Comercio (OMC). La UE desea que la OMC haga más hincapié en la calidad de los alimentos, el principio de cautela («más vale prevenir que curar») y el bienestar animal.

A partir de 2013, la Comisión Europea quiere que la PAC otorgue prioridad a una agricultura europea sostenible, dando a los agricultores una protección suficiente frente a la volatilidad de los mercados, preservando la biodiversidad y protegiendo los productos típicos locales y regionales.

Del mismo modo, la Unión Europea ha iniciado una reforma de su política de pesca, cuyo objetivo principal es proteger los recursos pesqueros (como el amenazado atún rojo) y reducir el exceso de capacidad de las flotas pesqueras, proporcionando ayuda financiera a las personas que dejen el sector de la pesca.

c) La dimensión social.

La UE intenta corregir los desequilibrios más flagrantes de la sociedad europea mediante su política social. En 1961 se creó el Fondo Social Europeo (FSE) para fomentar el empleo y la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores.

La ayuda financiera no es el único instrumento a través del cual la UE pretende mejorar las condiciones sociales en Europa. Dicha ayuda no bastaría para solucionar todos los problemas causados por una recesión económica o por la falta de desarrollo de determinadas regiones. Los efectos dinámicos del crecimiento deben favorecer, ante todo, el progreso social. Asimismo, éste ha de ir acompañado de una legislación que garantice una serie de derechos mínimos. Los Tratados consagran algunos de estos derechos, como la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un mismo trabajo, mientras que otros se establecen en las directivas relacionadas con la protección de los trabajadores (salud y seguridad en el trabajo) y las normas básicas de seguridad.

La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales, que pasó a formar parte integrante del Tratado en 1997, establece los derechos de que deben gozar todos los trabajadores en la Unión: libre circulación; remuneración justa; mejora de las condiciones de trabajo; protección social; el derecho a formar asociaciones y a la negociación colectiva; el derecho a la formación profesional; la igualdad de trato de hombres y mujeres; la información, la consulta y la participación de los trabajadores; la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; y la protección de los menores, las personas mayores y las personas con discapacidad.

3. El Presupuesto de la Unión Europea.

Para financiar sus políticas, la Unión Europea dispone de un presupuesto anual que, en 2010, era superior a 140.000 millones de euros. Este presupuesto se financia mediante lo que se denominan «recursos propios» de la UE, que no pueden exceder del 1,23% de la renta nacional bruta total de todos los Estados miembros.

Estos recursos proceden fundamentalmente de:

- i) los *derechos de aduana* sobre los productos importados en la UE, incluidas las exacciones agrícolas;
- ii) un *porcentaje del impuesto sobre el valor añadido (IVA)* aplicado a los bienes y servicios en el conjunto de la UE;
- iii) las *contribuciones* de los Estados miembros acordes con su respectiva riqueza.

Cada presupuesto anual forma parte de un ciclo presupuestario de siete años conocido como las «perspectivas financieras». La Comisión Europea se encarga de elaborar dichas perspectivas, que los Estados miembros han de aprobar por unanimidad y que se han de negociar y acordar con el Parlamento Europeo. Las próximas perspectivas financieras abarcan 2013-2020.

El desglose de los gastos se puede ilustrar con el presupuesto de 2010:

- i) *competitividad y cohesión*: 64.000 millones de euros, incluidos los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión, los programas de investigación, la red transeuropea de transporte y la red energética;

- ii) *gestión de los recursos naturales*: 60.000 millones de euros, principalmente para el desarrollo agrícola y rural;
- iii) *ciudadanía, libertad, seguridad y justicia*: 1.600 millones de euros;
- iv) *la UE como socio global* (ayuda al desarrollo, comercio, etc.): 8.000 millones de euros;
- v) *gastos administrativos*: 8.000 millones de euros.

4. ¿Quién hace qué? El reparto de responsabilidades entre la UE y sus Estados miembros.

a) La Unión Europea es la *única* responsable:

- i) la unión aduanera.
- ii) las normas que regulan la competencia en el mercado único.
- iii) la política monetaria de los países del euro.
- iv) la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común.
- v) la política comercial común.
- vi) la celebración de acuerdos internacionales cuando así lo disponga la legislación de la UE.

b) La Unión Europea y sus Estados miembros *comparten* la responsabilidad:

- i) el mercado único.
- ii) aspectos de la política social según lo definido en el Tratado de Lisboa.
- iii) la cohesión económica y social.
- iv) la agricultura y la pesca, excepto la conservación de los recursos biológicos marinos.
- v) el medio ambiente.
- vi) la protección de los consumidores.
- vii) el transporte.
- viii) las redes transeuropeas.
- ix) la energía.
- x) la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.
- xi) los aspectos de los problemas de seguridad comunes relativos a la salud pública, según lo definido en el Tratado de Lisboa.
- xii) la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio.
- xiii) la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria.

c) Ámbitos respecto de los cuales los *Estados miembros siguen siendo responsables* y en los que la UE puede desempeñar un papel de apoyo o de coordinación:

- i) protección y mejora de la salud humana.
- ii) industria.
- iii) cultura.
- iv) turismo.
- v) educación, formación profesional, juventud y deporte.
- vi) protección civil.
- vii) cooperación administrativa.

5. El proceso de Lisboa.

a) Objetivos.

Ya en el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, los líderes de la Unión Europea (UE) decidieron que la economía europea necesitaba una profunda modernización para poder competir con Estados Unidos y los nuevos actores mundiales, como Brasil, China e India. El modelo social europeo se basa en la eficiencia y la solidaridad en ámbitos como la salud y las pensiones. La preservación de este modelo pasa por su revitalización. La competitividad de Europa tendría que basarse en los conocimientos y las competencias y no en salarios bajos. Algunas industrias se han trasladado a otras partes del mundo. Para ocupar su lugar, Europa necesitaba crear empleos en sectores de alto valor como la economía electrónica (mediante redes de banda ancha de alta capacidad) y las nuevas tecnologías de ahorro de energía. En pocas palabras, Europa necesita una economía más verde y más tecnológica.

b) La estrategia.

El Consejo Europeo adoptó una estrategia concreta para alcanzar este objetivo. La Estrategia de Lisboa abarcaba acciones en una amplia serie de ámbitos, como la investigación científica, la educación, la formación profesional, el acceso a Internet y las transacciones en línea, e incluía igualmente la reforma de los sistemas de seguridad social europeos. Aunque ciertamente estos sistemas constituyen uno de los grandes activos de Europa, ya que permiten que nuestras sociedades asuman sin excesivas dificultades la necesaria evolución estructural y

social, deben modernizarse para ser sostenibles, de modo que las generaciones futuras puedan beneficiarse de ellos.

Cada primavera, el Consejo Europeo se reúne para pasar revista a los avances realizados en la aplicación de la Estrategia de Lisboa.

6. Un mayor énfasis en el crecimiento y la creación de empleo.

El Consejo Europeo de la primavera de 2010 reconoció que, diez años después, el proceso de Lisboa no había logrado sus objetivos. Todavía hay un elevado nivel de desempleo en muchos países de la UE, y esta debe centrarse en lograr el crecimiento y la creación de empleo. Para hacer que sus economías sean más productivas y aumentar la cohesión social, Europa debe invertir más en investigación, innovación, educación y formación. Así, por iniciativa de José Manuel DURAO BARROSO (Presidente de la Comisión Europea), el Consejo Europeo adoptó una nueva estrategia para los próximos diez años: *la Estrategia Europa 2020*.

Como parte de esta estrategia, los veintisiete Estados miembros de la UE:

i) *otorgarán a la Comisión Europea un papel más importante en la dirección del proceso*, en particular mediante la difusión de «buenas prácticas» en Europa (más allá del mero enfoque intergubernamental conocido como el «método abierto de coordinación»);

ii) *acelerarán la reforma* de sus mercados financieros y sistemas de seguridad social y la apertura de sus sectores de telecomunicaciones y energía a la competencia;

iii) *mejorarán sus sistemas de educación*, harán más para ayudar a los jóvenes a encontrar trabajo, forjarán vínculos más fuertes entre las universidades y las empresas y continuarán los programas Erasmus, Leonardo da Vinci y Erasmus Mundus;

iv) *tendrán una actuación más rápida* (por ejemplo, mediante la armonización de sus regímenes fiscales y de seguridad social) para crear un «mercado único» europeo de la investigación que permita a los científicos, al conocimiento y a la tecnología moverse libremente por toda Europa;

v) *aumentarán el gasto en investigación e innovación* al 3% del producto interior bruto (PIB) (objetivo también adoptado por Estados Unidos).

La ciudadanía de la Unión Europea (UE) está consagrada en el Tratado de la UE: «Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla» (artículo 20, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Pero ¿qué significa la ciudadanía europea en la práctica?

VII.- ¿POR QUÉ LA UNIÓN EUROPEA?

1. Para viajar, vivir y trabajar.

Los ciudadanos de la UE tienen derecho a viajar, trabajar y residir en todo el ámbito de la Unión Europea.

Si una persona ha estudiado una carrera universitaria cuya duración sea de tres años al menos, el título se reconocerá en todos los países de la UE, puesto que los Estados miembros de la UE tienen confianza en la calidad de los sistemas nacionales de enseñanza y de formación de los otros miembros.

Se puede ejercer la actividad profesional en los ámbitos de la salud, la educación y otros servicios públicos (con la excepción de la policía, las fuerzas armadas, etc.) de cualquier país de la Unión Europea. De hecho, ¿qué habría de extraño en el hecho de contratar a un profesor británico para que enseñase inglés en Roma o en el de animar a un joven licenciado belga a que se presentase a una oposición para ocupar un puesto en la función pública francesa?

Antes de viajar por la UE, puede obtener de las autoridades de su país una tarjeta europea de seguro de enfermedad, para ayudar a sufragar los gastos médicos si se pone enfermo en otro país.

2. Para ejercer los derechos como ciudadano europeo.

Los ciudadanos de la Unión Europea no son sólo trabajadores o consumidores: también gozan de derechos políticos específicos. Desde que entró en vigor el Tratado de Maastricht, todo ciudadano de la Unión, independientemente de su nacionalidad, ha tenido derecho a ejercer el voto y a presentarse como

candidato en las elecciones locales de su país de residencia y en las elecciones al Parlamento Europeo.

Desde el 1 de diciembre de 2009 (cuando entró en vigor el Tratado de Lisboa), los ciudadanos de la UE tienen también derecho a pedir a la Comisión que presente una propuesta legislativa (siempre y cuando un millón de personas de un número significativo de países de la UE firmen la petición).

3. Derechos Fundamentales.

El compromiso de la Unión Europea con los derechos de los ciudadanos se expuso claramente en Niza, en diciembre de 2000, cuando el Consejo Europeo proclamó solemnemente la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Esta carta había sido elaborada por una convención integrada por parlamentarios nacionales y europeos, representantes de los Gobiernos nacionales y un miembro de la Comisión Europea. Contiene, agrupados en seis títulos —Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía y Justicia— cincuenta y cuatro artículos en los que se definen los valores fundamentales de la Unión Europea y los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos de la UE.

Los primeros artículos abordan la dignidad humana, el derecho a la vida, el derecho a la integridad de la persona, y el derecho a la libertad de expresión y de conciencia. El capítulo relativo a la solidaridad supone una innovación al incorporar derechos sociales y económicos, tales como:

- i) el derecho a la *huelga*;
- ii) el derecho a la *información y la consulta* de los trabajadores;
- iii) el derecho a *conciliar vida familiar y vida profesional*; y
- iv) el derecho a la *asistencia sanitaria*, la seguridad social y los servicios sociales dentro de la Unión Europea.

La Carta promueve asimismo la igualdad entre hombres y mujeres e instaura derechos como la protección de datos, la prohibición de las prácticas eugenésicas y de la clonación reproductora de seres humanos, el derecho a la protección del medio ambiente, los derechos de los menores y las personas mayores y el derecho a una buena administración.

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, otorga a la Carta el mismo valor jurídico que a los Tratados, por lo que puede utilizarse como base para llevar un caso ante el Tribunal de Justicia de la UE. (Sin embargo, un protocolo especifica la aplicación de la Carta en Polonia y el Reino Unido, y también se aplicará más tarde a la República Checa).

Asimismo, el artículo 6 del Tratado de Lisboa establece una base jurídica para que la Unión Europea firme el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Este convenio ya no se limitaría a ser mencionado en los Tratados de la UE, sino que tendría fuerza legal en los asuntos relacionados con ésta, otorgando así una mayor protección a los derechos humanos en la Unión Europea.

4. La Europa de la Educación y la cultura.

El sentimiento de pertenecer a una misma colectividad, de compartir el mismo destino, no puede crearse artificialmente, sino que ha de surgir de una conciencia cultural común. Por este motivo, Europa debe centrarse en la educación, la ciudadanía y la cultura, y no sólo en la economía.

La UE no dice cómo deben organizarse las escuelas y la educación ni cuál debe ser el programa educativo: estas cosas se deciden a nivel nacional o local. Pero la UE aplica programas para promover los intercambios educativos para que los jóvenes puedan ir al extranjero a formarse o a estudiar, aprender nuevos idiomas y participar en actividades conjuntas en escuelas o universidades de otros países. Entre estos programas figuran COMENIUS (enseñanza escolar), ERASMUS (educación superior), LEONARDO DA VINCI (educación y formación profesional), GRUNDTVIG (educación de adultos) y Jean MONNET (enseñanza universitaria e investigación en integración europea).

Los países europeos están trabajando conjuntamente, a través del «proceso de Bolonia», para crear un espacio europeo de educación superior. Esto significa, por ejemplo, que los cursos universitarios de todos los países concernidos darán lugar a titulaciones comparables y mutuamente reconocidas (licenciatura, maestría y doctorado).

En el ámbito de la cultura, los programas Cultura y MEDIA de la UE impulsan la cooperación entre creadores de películas y programas de televisión, promotores, medios de difusión y organismos culturales de distintos países. Esto fomenta la producción de más películas y programas de televisión europeos, ayudando así a equilibrar la producción europea con la estadounidense.

Una de las características esenciales de Europa es su diversidad de lenguas, y la preservación de esta diversidad es un objetivo importante de la UE. De hecho, el multilingüismo es fundamental para la forma en que funciona la Unión Europea. La legislación de la UE tiene que estar disponible en las 23 lenguas oficiales, y cada diputado tiene derecho a usar su propio idioma en los debates parlamentarios.

5. El sentido de pertenencia.

El concepto «Europa de los ciudadanos» es aún muy reciente, sin embargo, ya existen algunos símbolos de una identidad europea común, como el pasaporte europeo, en circulación desde 1985. Desde 1996 en todos los Estados de la Unión se expide un permiso de conducir europeo. De igual modo, la Unión tiene una divisa, «Unida en la diversidad», y el 9 de mayo se celebra el «Día de Europa».

El himno europeo (el «Himno a la Alegría» de BEETHOVEN) y la bandera europea (un círculo de doce estrellas doradas sobre fondo azul) se mencionaron explícitamente en el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de 2004, pero se retiraron del Tratado de Lisboa que lo sustituyó. Siguen siendo símbolos de la UE, y los Estados miembros, las autoridades locales y los ciudadanos pueden utilizarlos si lo desean.

Sin embargo, los ciudadanos no pueden sentir que «pertenecen» a la Unión Europea a menos que sean conscientes de lo que está haciendo y entender por qué. Las instituciones de la UE y los Estados miembros tienen que hacer mucho más para explicar sus políticas en un lenguaje claro y sencillo.

Los ciudadanos también necesitan ver que la UE supone una diferencia tangible en su vida cotidiana. En este sentido, la puesta en circulación de los billetes y monedas en euro en 2002 tuvo un efecto decisivo. Ahora, más de dos tercios de

los ciudadanos de la UE gestionan su presupuesto personal y sus ahorros en euros. Además, el hecho de que los precios de bienes y servicios se fijan en euros permite a los consumidores comparar directamente la oferta en distintos países.

Con el Acuerdo de Schengen se han suprimido los controles fronterizos entre la mayoría de los Estados miembros, con lo que se refuerza el sentimiento de las personas de pertenecer a un espacio único y geográficamente unificado.

La sensación de pertenencia procede, sobre todo, de la sensación de participar personalmente en la toma de decisiones de la UE. Todos los ciudadanos adultos de la UE tienen derecho a votar en las elecciones al Parlamento, y esto es una base importante para su legitimidad democrática. Esta legitimidad ha aumentado a medida que se confieren más poderes al Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales tienen una mayor participación en las empresas de la UE y los ciudadanos europeos participan más activamente en las organizaciones no gubernamentales (ONG), en los movimientos políticos y en la creación de partidos políticos a escala europea. Hay muchas maneras de ayudar a configurar la agenda europea e influir en las políticas de la UE. Existen, por ejemplo, foros de discusión en línea dedicados a asuntos de la Unión Europea, donde se puede participar, y también se puede opinar en los blogs de los comisarios y de los eurodiputados. Asimismo es posible ponerse en contacto con la Comisión o el Parlamento directamente, en línea o a través de las oficinas en los distintos países.

La Unión Europea se creó para servir a los pueblos de Europa, y su futuro debe determinarse con la participación activa de personas de todas las clases sociales. Los padres fundadores de la UE eran muy conscientes de esto. «*No aliamos Estados, unimos personas*», decía ya en 1952 Jean MONNET. Uno de los grandes desafíos pendientes de las instituciones europeas es el de sensibilizar a los ciudadanos sobre lo que representa la UE y lograr involucrarlos en sus actividades.

6. La UE en la escena mundial.

La Unión Europea (UE) ha alcanzado el rango de gran potencia en los niveles económico, comercial y monetario. Sin embargo, de ella se ha dicho que se ha

convertido en un gigante económico pero sigue siendo un enano político. La expresión es exagerada. La Unión Europea tiene un gran peso en las instancias internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los organismos especializados de las Naciones Unidas, y en las cumbres mundiales sobre medio ambiente y desarrollo.

Con todo, es cierto que a la Unión y sus miembros les queda un largo camino por recorrer en términos diplomáticos y políticos para poder hablar con una sola voz sobre los problemas cruciales del planeta, como la paz y la estabilidad, las relaciones con los Estados Unidos, el terrorismo, Oriente Próximo y el papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Más aún, los sistemas militares de defensa, la piedra angular de la soberanía nacional, siguen en manos de los Gobiernos nacionales, vinculados entre sí únicamente por compromisos contraídos en el marco de alianzas como la OTAN.

7. Política exterior y de seguridad común.

a) La creación de un servicio diplomático europeo.

La política exterior y de seguridad común (PESC) y la política europea de seguridad y defensa (PESD), definen las principales tareas de política exterior de la UE. Estas políticas fueron instauradas en los Tratados de Maastricht (1992), Amsterdam (1997) y Niza (2001). Conformaron el «segundo pilar», ámbito político en el que las decisiones se toman por concertación intergubernamental y en el que la Comisión y el Parlamento desempeñan un papel secundario. La adopción de decisiones en este ámbito se basa en el consenso, con la posibilidad para los Estados de abstenerse. Aunque el Tratado de Lisboa acabó con los «pilares» de la estructura de la UE, no ha modificado la forma en que se deciden las cuestiones de seguridad y defensa. Sin embargo, se cambió el nombre de la política, de PESD a PCSD (política común de seguridad y defensa). También se elevó el perfil de la PESC mediante la creación del cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Desde el 1 de diciembre de 2009, este puesto está ocupado por Catherine ASHTON, del Reino Unido, que también es Vicepresidenta de la Comisión Europea. Su función es representar el punto de vista colectivo de la UE y actuar en nombre de la UE en las organizaciones internacionales y en las conferencias

internacionales. Está asistida por los miles de funcionarios de la UE y nacionales que integran el Servicio Europeo de Acción Exterior, de hecho el servicio diplomático de la UE.

El objetivo de la política exterior de la UE es, esencialmente, garantizar la seguridad, la estabilidad, la democracia y el respeto de los derechos humanos, no sólo en su vecindad inmediata (por ejemplo, los Balcanes), sino también en otros lugares conflictivos de todo el mundo, como África, Oriente Medio y el Cáucaso. Su herramienta principal es el «poder blando», que cubre asuntos como las misiones de observación electoral, la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo. En 2009, la UE donó ayuda humanitaria por valor de 900 millones de euros a 30 países, sobre todo de África. La UE proporciona el 60% de la ayuda al desarrollo del mundo, y asiste a los países más necesitados del mundo para luchar contra la pobreza, alimentar a su población, evitar los desastres naturales, acceder al agua potable y luchar contra las enfermedades. Al mismo tiempo, la UE estimula activamente a estos países a que respeten el Estado de Derecho y a que abran sus mercados al comercio internacional. La Comisión y el Parlamento Europeo velan por garantizar que la ayuda se presta de manera responsable y es administrada y utilizada correctamente.

¿Es la UE capaz y está dispuesta a ir más allá de esta diplomacia de «poder blando»? Este es el principal reto para los próximos años. Con demasiada frecuencia, las declaraciones conjuntas del Consejo Europeo y las posiciones comunes sobre importantes asuntos internacionales (el proceso de paz en Oriente Medio, Iraq, el terrorismo, las relaciones con Rusia, Irán, Cuba, etc.) sólo expresan el mínimo común denominador. Mientras tanto, los grandes Estados miembros continúan desempeñando sus propias funciones diplomáticas individuales. Sin embargo, cuando la Unión Europea habla con una sola voz es cuando se la considera un actor global. Para que aumenten su credibilidad e influencia, la UE debe combinar su poderío económico y su poder comercial con la aplicación progresiva de su política común de seguridad y defensa.

b) Logros tangibles en materia de política común de seguridad y defensa (PCSD).

Desde 2003, la Unión Europea ha tenido la capacidad para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis, a medida que los Estados miembros ponían de forma voluntaria a disposición de la UE parte de sus propias fuerzas para llevar a cabo tales operaciones.

La responsabilidad de ejecutar las operaciones corresponde a un conjunto de órganos político-militares: el Comité Político y de Seguridad (CPS), el Comité Militar de la UE (EUMC), el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (Civcom) y el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE). Estos organismos son responsables ante el Consejo y tienen su sede en Bruselas.

Este conjunto de herramientas es lo que da peso a la política común de seguridad y de defensa. Permite a la UE llevar a cabo las tareas que se ha fijado: humanitarias y de establecimiento o mantenimiento de la paz. Estas misiones deben evitar la duplicación de la actividad de la OTAN, y ello está garantizado por los acuerdos «Berlín Plus» entre la OTAN y la UE, que confieren a la Unión Europea acceso a los recursos logísticos de la OTAN (para la detección, comunicación, mando y transporte).

Desde 2003, la Unión Europea ha puesto en marcha veintidós operaciones militares y misiones civiles. La primera tuvo lugar en Bosnia y Herzegovina, donde las tropas de la UE sustituyeron a las fuerzas de la OTAN. Estas misiones y operaciones, bajo la bandera europea, están siendo o han sido desplegadas en tres continentes. Incluyen la misión EUFOR en Chad y la República Centroafricana, la operación Atalanta de Eunavfor dirigida a luchar contra la piratería somalí en el Golfo de Aden, la misión EULEX para ayudar a Kosovo a establecer firmemente el Estado de Derecho, y la misión EUPOL en Afganistán para ayudar a formar a la policía afgana.

A medida que la tecnología militar se hace cada vez más sofisticada y cara, los Gobiernos de la UE encuentran cada vez más necesario trabajar juntos en la fabricación de armas, especialmente ahora que se están esforzando en reducir el gasto público para ayudar a capear la crisis financiera. Por otra parte, si sus

fuerzas armadas realizan misiones conjuntas fuera de Europa, sus sistemas deben ser interoperables y sus equipos deben estar suficientemente normalizados. Por ello, el Consejo Europeo de Salónica en junio de 2003 decidió crear una Agencia Europea de Defensa (AED) para contribuir a desarrollar las capacidades militares de la UE. Esta agencia se creó formalmente en 2004.

8. Una política comercial abierta al mundo.

La importancia de la Unión Europea como potencia comercial le otorga una gran influencia internacional. La UE respalda el sistema de normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), con 153 países miembros. Este sistema aporta seguridad jurídica y transparencia al comercio mundial. La OMC establece las condiciones para que sus miembros puedan defenderse frente a prácticas desleales, como el dumping (venta a un precio inferior al de coste), que utilizan los exportadores frente a sus competidores locales. Asimismo, permite disponer de un procedimiento de resolución de litigios entre dos o más socios comerciales.

Desde 2001, a través de las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha, la UE ha estado tratando de abrir el comercio mundial. Se trata de negociaciones difíciles, pero la UE está convencida de que, en las postrimerías de la crisis financiera y económica, la contracción del comercio mundial convertiría la recesión en una depresión en toda regla.

La política comercial de la UE está estrechamente vinculada a su política de ayuda al desarrollo. La Unión exime del pago de derechos a la mayoría de las importaciones procedentes de los países en desarrollo y las economías en transición, o les aplica un tipo preferencial reducido, con arreglo a su sistema de preferencias generalizadas (SPG). Y va aún más lejos en lo que atañe a los cuarenta y nueve países más pobres del mundo, cuyas exportaciones (todas, salvo las armas) están exentas del pago de derechos al entrar en los mercados de la UE.

Sin embargo, la UE no tiene acuerdos comerciales específicos con sus principales socios comerciales entre los países desarrollados, a saber, los Estados Unidos y Japón. El comercio con estos países se canaliza a través de los mecanismos de la OMC. Los Estados Unidos y la Unión Europea están tratando de desarrollar

relaciones que se basen en la igualdad y la asociación. Tras la elección de Barack OBAMA como Presidente de EE.UU., los líderes de la UE han reclamado unos lazos transatlánticos más estrechos. En la reunión del G-20 celebrada en Londres en abril de 2009, la UE y EE.UU. acordaron la necesidad de una mejor regulación del sistema financiero mundial.

En la actualidad están aumentando los intercambios comerciales de la UE con las potencias emergentes de otras regiones del mundo, desde China e India hasta América Central y América del Sur. Los acuerdos comerciales con estos países entrañan también cooperación técnica y cultural. China se ha convertido en el segundo socio comercial más importante de la UE después de los Estados Unidos, y su mayor proveedor de importaciones (en 2009, más del 17% de las importaciones de la UE procedieron de China). La Unión Europea es el principal socio comercial de Rusia y su mayor fuente de inversión extranjera. Además del comercio, los principales problemas en las relaciones UE-Rusia se refieren a cuestiones transfronterizas como la seguridad del abastecimiento energético, en especial de gas.

9. África.

La relación entre Europa y el África subsahariana es antigua, ya que data de la concepción misma del Tratado de Roma en 1957, que convertía en asociados a los países y territorios de ultramar de determinados Estados miembros. El proceso de descolonización iniciado al comienzo de los años sesenta del siglo pasado transformó dicho vínculo en una asociación de carácter diferente entre países soberanos.

El Acuerdo de Cotonú, firmado en 2000 en la capital de facto de Benín, marca una nueva etapa en la política de ayuda al desarrollo de la UE. El acuerdo entre la Unión Europea y los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) es el más ambicioso y de mayor alcance jamás suscrito entre países desarrollados y países en desarrollo. Ha sucedido al Convenio de Lomé, firmado en 1975 en la capital de Togo y actualizado posteriormente a intervalos regulares.

Este acuerdo va bastante más lejos que los anteriores, ya que ha pasado de los intercambios comerciales basados en el acceso a los mercados a las relaciones

comerciales en un sentido más amplio. Asimismo, se han establecido nuevos procedimientos para hacer frente a los problemas de violación de los derechos humanos.

La Unión Europea ha acordado concesiones comerciales especiales para todos los países menos desarrollados, treinta y nueve de los cuales son signatarios del Acuerdo de Cotonú. Desde 2005, prácticamente todos los productos procedentes de estos países tienen acceso libre al mercado de la Unión. En 2009, la UE acordó proporcionar ayuda por valor de 2700 millones de euros a los setenta y siete países ACP en los ámbitos de la salud, el agua, el cambio climático y el mantenimiento de la paz.

VIII.- NUEVOS RETOS Y DUDAS.

«Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho». Estas fueron las palabras de Robert SCHUMAN en su famosa declaración, en el lanzamiento del proyecto de integración europea el 9 de mayo de 1950. Sesenta años después, sus palabras siguen plenamente vigentes. La solidaridad entre los pueblos y naciones de Europa debe adaptarse constantemente para hacer frente a los nuevos retos que plantea un mundo cambiante. La realización del mercado único en la década de 1990 fue un gran logro, pero no fue suficiente. Para que el mercado funcione con eficacia, fue preciso inventar el euro, que hizo su aparición en 1999. Para gestionar el euro y garantizar la estabilidad de precios, se creó el Banco Central Europeo, pero la crisis financiera de 2008-2009 y la crisis de la deuda de 2010 pusieron de manifiesto que el euro es vulnerable a los ataques de los especuladores mundiales. Lo que se necesita, además del BCE, es la coordinación de las políticas económicas nacionales; una coordinación mucho más estrecha de la que facilita actualmente el Eurogrupo. Así pues, ¿estará próximamente la UE haciendo planes para una gobernanza económica genuinamente compartida?

Jean MONNET, el gran arquitecto de la integración europea, concluyó sus memorias de 1976 con estas palabras: *«Las naciones soberanas del pasado ya no pueden resolver los problemas del presente: no pueden garantizar su propio*

progreso ni controlar su propio futuro. Y la propia Comunidad no es sino una etapa en el camino hacia el mundo organizado del mañana». En el contexto de la actual economía mundial, ¿deberíamos considerar que la Unión Europea ya no es políticamente relevante? ¿O deberíamos más bien preguntarnos cómo desarrollar todo el potencial de 500 millones de europeos que comparten los mismos valores e intereses?

La Unión Europea pronto tendrá más de treinta Estados miembros, con historias, lenguas y culturas muy diferentes. ¿Puede una familia de naciones tan diversas configurar una «esfera pública» política común? ¿Pueden desarrollar sus ciudadanos un sentimiento común de «ser europeos» sin dejar de estar profundamente apegados a su país, su región y su comunidad local? Tal vez sí puedan, si los actuales Estados miembros siguen el ejemplo de la primera Comunidad Europea —la CEEA— que nació de los escombros de la Segunda Guerra Mundial. Su legitimidad moral se basó en la reconciliación y en la consolidación de la paz entre los antiguos enemigos. Suscribió el principio de que todos los Estados miembros, ya sean grandes o pequeños, tienen los mismos derechos y respeto por las minorías.

¿Será posible seguir adelante con la integración europea, afirmando que los Estados miembros de la UE y sus pueblos quieren todos lo mismo? ¿O harán los líderes de la UE un mayor uso de los acuerdos de «cooperación reforzada», en virtud de los cuales grupos ad hoc de Estados miembros pueden seguir adelante sin los demás en cualquier dirección? La multiplicación de estos acuerdos podría conducir a una Europa a la carta o de «geometría variable», con la libertad de cada Estado miembro para elegir si desea aplicar una política en particular o ser parte de una institución concreta. Esta solución puede parecer atractivamente sencilla, pero sería el principio del fin de la UE, que funciona anticipando los intereses comunes de sus Estados miembros, tanto a corto como a largo plazo. Se basa en el concepto de solidaridad, que significa compartir los costes y las ventajas. Significa contar con reglas comunes y políticas comunes. Las exenciones, excepciones y la posibilidad de no participación deben ser excepcionales y de corta duración. Las disposiciones transitorias y los períodos de transición pueden ser a veces necesarios, pero a menos que todos los Estados miembros se atengan a las mismas reglas y trabajen hacia las mismas metas, se

romperá la solidaridad y se perderán las ventajas de estar en una Europa fuerte y unida.

La globalización obliga a Europa a competir no sólo con sus rivales tradicionales (Japón y EE.UU.), sino también con las potencias económicas en rápido crecimiento como Brasil, China e India. ¿Puede Europa seguir restringiendo el acceso a su mercado único, a fin de proteger sus normas sociales y medioambientales? Incluso si lo hiciera, no podría escapar a la dura realidad de la competencia internacional. La única solución es que Europa se convierta en un auténtico actor mundial, actuando al unísono en el escenario mundial y haciendo valer sus intereses de forma efectiva al hablar con una sola voz. El progreso en esta dirección sólo puede lograrse mediante el avance hacia la unión política. El Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deben dotar conjuntamente a la UE de un liderazgo fuerte y coherente.

Al mismo tiempo, la UE debe ser más democrática. El Parlamento Europeo, que goza de mayor poder con cada nuevo tratado, es elegido directamente por sufragio universal cada cinco años. Pero el porcentaje de la población que vota efectivamente en estas elecciones varía según los países, y la participación suele ser baja. El reto para las instituciones de la UE y los Gobiernos nacionales es encontrar mejores maneras de informar y comunicarse con el público (a través de la educación, las organizaciones no gubernamentales, etc.) y, por tanto, favorecer la emergencia de una esfera pública común europea en la que los ciudadanos de la UE puedan dar forma a la agenda política.

Por último, Europa debe hacer valer todo su peso en los asuntos internacionales. Una de las grandes fortalezas de la UE es su capacidad para difundir los valores europeos más allá de sus fronteras. Valores como el respeto de los derechos humanos, la defensa del Estado de Derecho, la protección del medio ambiente y el mantenimiento de las normas sociales en la economía social de mercado. Imperfecta como es, la UE difícilmente puede erigirse en modelo para el resto de la humanidad. Pero en la medida en que Europa tenga éxito, otras regiones la verán como un ejemplo. ¿Qué se consideraría un éxito para la UE en los próximos años? Restablecer el equilibrio de sus finanzas públicas. Hacer frente al

envejecimiento de su población de forma que no se penalice injustamente a la siguiente generación. Encontrar respuestas éticas a los enormes desafíos que plantean los avances científicos y tecnológicos, en particular en la biotecnología. Garantizar la seguridad de sus ciudadanos sin poner en peligro su libertad. Si puede hacer estas cosas, Europa seguirá siendo respetada y seguirá siendo una fuente de inspiración para el resto del mundo.

IX.- NOTA BIBLIOGRÁFICA.

ALTER, K.J. (2008) "The European Court and Legal Integration: An Exceptional Story or Harbinger of the Future?", en D.E. Whittington, R.D. Kekemen y G.A. Caldeira (eds.). (Oxford: Oxford University Press).

BELLAMY, R. (2010) "Democracy Without Democracy? Can the EU's Democratic 'Outputs' be Separated from the Democratic 'Inputs' Provided by Competitive Parties and Majority Rule?", *Journal of European Public Policy*, 17.

BLOM-HANSEN, J. (2008) "The Origins of the EU Comitology System: A Case of Informal Agenda-Setting by the Commission", *Journal of European Public Policy*, 15.

BOSSONG, R. (2008) "The Action Plan on Combating Terrorism: A Flawed Instrument of EU Security Governance", *Journal of Common Market Studies*, 46.

BOUVET, F. y S. DALL'ERBA (2010) "European Regional Structural Funds: How Large is the Influence of Politics on the Allocation Process?", *Journal of Common Market Studies*, 48.

CHRISTIANSEN, T. y C. REH (2009) *Constitutionalizing the European Union* (London: Palgrave).

COEN, D. (2010) "European Business and Government Relations", en D. COEN, W. GRAND y G.WILSON (eds.), *The Oxford Handbook of Business and Government* (Oxford: Oxford University Press).

CRUM, B. (2007) "Party Stances in the Referendums on the EU Constitution: Causes and Consequences of Competition and Collusion", *European Union Politics*, 8.

DE VREESE, C.H. y A. KANDYLA (2009) "News Framing and Public Support for a Common Foreign and Security Policy", *Journal of Common Market Studies*, 44.

- EUROPEAN COMMISSION (2007) *The EU in the World: The Foreign Policy of the European Union* (Brussels: European Commission).
- FAVELL, A. (2008) *Eurostars and Eurocities: Free Movement and Mobility in an Integrating Europe* (Oxford: Blackwell).
- FONTAINE, P. (2011) *Doce lecciones sobre Europa*. Comisión Europea. Luxemburgo.
- FOUILLEUX, E. (2010) *The Common Agriculture Policy*. En M. CINI y N.P.-S. BORRAGAN, *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press).
- GARRY, J. y J. TILLEY (2009) "The Macroeconomic Factors Conditioning the Impact of Identity on Attitudes towards the EU", *European Union Politics*, 10.
- GEDDES, A. (2008) *Immigration and European Integration: Beyond Fortress Europe? Second edition*. (Manchester: Manchester University Press).
- HIX, S. y M. MARSH (2011) "Second-Order Effects Plus Pan-European Political Swings: An Analysis of European parliament Elections Across Time", *Electoral Studies*, forthcoming.
- HIX, S. y HØYLAND, B. (2012) *Sistema Político de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid.
- HØYLAND, B. (2010) "Procedural and Party Effects in European Parliament Roll Call Votes" *European Union Politics*, 11.
- KOHLER-KOCH, B. (2010) "Civil Society and EU Democracy: 'Astroturf' Representation?", *Journal of European Public Policy*, 17.
- KÖNING, T. (2007) "Divergence or Convergence? From Ever-Growing to Ever – Slowing European Legislative Decision-Making", *European Journal of Political Research*, 46.
- LONG, T. y L. LÖRINCZI (2009) "NGOs as Gatekeepers: A Green Vision", en D. COEN y J. RICHARDSON (eds), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues* (Oxford: Oxford University Press).
- MATLARY, J.H. (2009) *European Union Security Dynamics: In the New National Interest* (London: Routledge).
- RINGE, N. (2009) *Who Decides, And How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in The European Parliament* (Oxford: Oxford University Press).
- TOSHKOV, D. (2008) "Embracing European Law: Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe", *European Unions Politics*, 9.
- WHITMAN, R.G. y S. WOLFF (2010) "The EU as a conflict manager? The Case of Georgia and Its Implications", *International Affairs*, 86.

YORDANOVA, N. (2009) “The Rationale behind Committee Assignment in the European Parliament: Distributive, Informational and Partisan Perspectives”, *European Union Politics*, 10.

ZHELYAZKOVA, A. y R. TORENVLIED (2009) “The Time-Dependent Effect of Conflict in the Council on Delays in the Trasposition of EU Directives”, *European Union Politics*, 10.