

REFLEXIONES SOBRE LOS LÍMITES DE EUROPA COMO PROYECTO POLÍTICO

por ANTONIO REMIRO BROTONS

Catedrático de Derecho Internacional Público
en la Universidad Autónoma de Madrid

Geografía europea y proyecto político

Un sujeto corriente al que se pregunte qué es *Europa* dirá que Europa es *como todo el mundo sabe el viejo continente* y si, además de corriente, el sujeto es bachiller precisará que Europa es la masa de tierra que se extiende como un puño desde los Urales y el Cáucaso en el este hasta al Atlántico en el extremo occidental del gran continente eurasiático. Pero ¿basta esto para identificar *Europa* como proyecto político?

Nada impide, desde luego, que la acepción (geográfica) corriente de Europa o, si se prefiere, la acepción (geográfica) de Europa para el sujeto corriente (y bachiller) inspire un concepto político de Europa al servicio de un proyecto determinado. De hecho el general De Gaulle partía de esta acepción cuando proponía una *Europa del Atlántico a los Urales*¹.

La historia revela, sin embargo, el dinamismo geográfico de Europa en el proceso político, es decir que los límites de Europa se codeterminan históricamente por contraposición entre unidades políticas. “La primera *idea* de Europa”, como recuerda Ignacio Sotelo, “se configura a partir del contraste del mundo griego con el persa”². Desde una perspectiva histórica lo relevante en cada momento es determinar donde se ubicaba políticamente un territorio en la tensión entre opuestos. Y así la península anatolia fue casi en su totalidad romana primero, bizantina más tarde, otomana después.... Y lo mismo cabría decir de los Balcanes.

Ahora mismo, en nuestro tiempo, Europa se predica de una multiplicidad de acciones (del Consejo de Europa a la Organización de Seguridad y Cooperación en

¹ Véase, por ejemplo, A. SZEPTYCKI, “La conception gaullienne de l’ordre européen”, *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2002, pp. 392-403. En España, A. CHUECA, *Francia ante la Unión Política de Europa*, Bosch, Barcelona, 1979, p.108 ss.

² Énfasis en el original, I. SOTELO, “La invención de Europa: la realidad histórico-cultural de Europa”, en, *La Formación de Europeos*. Actas del Simposio de Barcelona, Academia Europea de Ciencias y Artes, 2003, pp.23-59, pp.39-40.

Europa, OSCE) con geografías dispares. Europa no es, en este sentido, un mapa; es un conjunto de ellos, un atlas, histórico y actual.

Esta constatación permite proponer que Europa como territorio determinado por la geografía al servicio de un proyecto político varía en el tiempo y conforme al proyecto, de manera que la Europa de la Unión Europea puede diferir de la Europa de otras Organizaciones, interestatales o no, sin que una tenga legitimidad mayor que otra, a menos que sea posible identificar una Europa ontológica determinada por la geografía³.

El proceso de unificación puesto en marcha en 1951 por los seis Estados *europeos* que instituyeron la Comunidad Europea del Carbón y del Acero⁴ cuenta hoy, desde el 1 de enero de 2007, con veintisiete miembros bajo el palio de la Unión Europea⁵. Este proceso se ha asociado tan estrechamente con *Europa* que ha acabado apoderándose de ella y de sus gentilicios⁶, lo que es particularmente explícito en el título mismo del desafortunado “Tratado por el que se establece una *Constitución para Europa*”, expresivo de la voluntad inequívoca de sus Estados partes de hacer de la Unión la organización articuladora del espacio *europeo*. Desde esta perspectiva puede hablarse, simbólicamente, de un *rapto de Europa* por la Unión Europea.

Sin embargo, lo único que, desde un punto de vista geográfico, nos decía de *Europa* la sedicente *Constitución* es que “Europa es un continente”⁷. Nada más. La

³ Así, Turquía es miembro del Consejo de Europa casi desde sus orígenes, al ser efectiva su adhesión el 13 de abril de 1950. En la Recomendación 1247 (1994) relativa a la ampliación del Consejo se propuso seguir “los límites geográficos de Europa generalmente aceptados”, asumiéndose la *europeidad* de todos sus miembros en la época –inclusive Turquía– y de sus –entonces– “invitados especiales” (entre otros, Rusia y Bielorrusia y la RF de Yugoslavia (Serbia-Montenegro), y admitiéndose que “en razón de sus vínculos culturales con Europa”, Armenia, Azerbaiján y Georgia podrían integrarse en el Consejo “a condición de que indicaren claramente su voluntad de ser considerados como formando parte de Europa”. En suma, late aquí una caracterización meramente voluntarista de la *europeidad*, articulada con arreglo a criterios generosos y subjetivos, potencialmente inestables al abrir la vía para la adscripción de cualquier Estado que descubra repentinamente su vocación europea (véase P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, “Consejo de Europa y derechos humanos: Desarrollos recientes”, en *Andorra en el ámbito jurídico europeo*, (XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales), (A. Borrás, ed.), Marcial Pons, Madrid, 1996, pp.217-218).

⁴ Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal de Alemania.

⁵ De la *Europa de los Seis* se pasó a la *Europa de los Nueve* en 1973, al adherirse Dinamarca, Gran Bretaña y la República de Irlanda. En 1981, con la adhesión de Grecia, la *Europa* fue de los *Diez* y se convirtió en la *Europa de los Doce* al incorporarse España y Portugal. Se llegó a la *Europa de los Quince* en 1995, con Austria, Finlandia y Suecia. La quinta y más numerosa ampliación de la Unión ha supuesto la adhesión en 2004 de los tres países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), cinco de la Europa Central y del Este (Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia y República Checa) y dos Estados insulares del Mediterráneo (Chipre y Malta). A ellos se han agregado en 2007 Bulgaria y Rumania. Conviene señalar que en 1991 la absorción de la República Democrática Alemana por la República Federal de Alemania permitió la extensión territorial de la Unión sin ampliar la nómina de Estados miembros.

⁶ Véase N. SCHUMACHER, “Les Metaphores du Discours Européen”, *Revue du Marché Commun*, num. 314, febrero 1988, pp. 81-86; id., “Les Termes Polémiques du Discours Européen”, *ib.*, num. 324, febrero 1989, pp. 110-118.

⁷ Párrafo segundo del preámbulo de la *Constitución para Europa*.

Constitución, aunque la membresía de la Unión no está cerrada, era también consciente de sus límites, pues dedicaba un título, el VIII, de la Parte I a lo que llamaba su “entorno próximo”, es decir, “los Estados vecinos” con los que se proponía desarrollar relaciones *estrechas, preferentes*, de buena vecindad⁸. Pero no precisando quienes son esos Estados vecinos la categoría era fluida, al ser posible un salto de calidad del *entorno próximo* a *Europa*, salto que en unos casos (cuando el vecino es un Estado geográficamente europeo automarginado del proyecto político) depende sobre todo de su voluntad y en otros, cuando no es así, de su capacidad para ganar la voluntad de los miembros de la Unión⁹.

La fluidez de la vecindad viene favorecida por el hecho de que Europa, aunque *viejo*, es un *falso continente* al que no llamamos *península* porque, al parecer, este concepto no resiste diez millones de kilómetros cuadrados. Sus límites terrestres con Asia en los Urales y en el Cáucaso no se condicen siempre con límites políticos. Sus límites marítimos, tanto con Asia como con África apenas los separan unas millas en el estrecho de Gibraltar o en el mar de Mármara, entre el Bósforo y los Dardanelos. Las islas griegas del Dodecaneso, además, *acosan* Anatolia. Si uno analiza los mapas advierte que, a menudo, Rusia, Turquía y los países del Cáucaso aparecen tanto en los de Europa como en los de Asia¹⁰.

El hecho de que la membresía de la Unión no esté cerrada otorga a esta consideración un evidente interés práctico. En el pasado esta cuestión no se había planteado porque la geografía sustancialmente europea de los candidatos no ofrecía duda. Ahora, cuando se alcanza la periferia de Europa en su contacto con Asia y África cabe preguntarse si acaso puede inducirse la existencia para la Unión Europea de una Europa ontológica determinada por la geografía que marcaría los límites de un proceso aún inacabado. En todo caso ¿cómo establecer la *europiedad* de quienes no son *Europa de la Unión* y quieren serlo?

La observación empírica confirma el asentamiento sustancial de todos los Estados miembros actuales de la Unión en el solar territorial del *continente Europa*. Cuando hablamos del *continente* europeo incluimos, desde luego, sus islas adyacentes, sean Estados insulares (Gran Bretaña y la República de Irlanda, Malta) o pertenencias de Estados asentados en el continente *tout court*. Todos ellos, con la salvedad, tal vez, de Chipre, forman parte, en efecto, del núcleo incontestado de la Europa geográfica.

Hablamos, sin embargo, de un asentamiento sustancial, pero no integral, en el solar europeo porque si bien, desde un punto de vista geográfico, todos los Estados miembros de la Unión son básicamente europeos, algunos no son sólo europeos y los tratados de la Unión se aplican en principio a todo su territorio, europeo o no¹¹. La *Europa de la Unión* incluye, pues, pertenencias de Estados miembros asentadas en –o adyacentes a– otros continentes, sin perjuicio de que en algunos casos se establez-

⁸ Véase artículo I-57 de la *Constitución para Europa*.

⁹ El Tratado de reforma de Lisboa (diciembre 2007) ha suprimido el Título, pero ha conservado la disposición (artículo 8 del TUE).

¹⁰ Véase, por ejemplo, *Atlas General Santillana*, Madrid, 1995, pp. 72-73 y 82-83.

¹¹ Véase artículo 52.1 del TUE (según el tratado de reforma de Lisboa, 2007).

ca para ellas un régimen especial. Piénsese por ejemplo en los Departamentos (Guyana, Martinica, Guadalupe, Reunión) y colectividades territoriales (San Bartolomé y San Martín) francesas de ultramar, en las regiones insulares *ultraperiféricas* portuguesas (Azores, Madeira) y españolas (Canarias)¹², o en las ciudades autónomas de España en el norte de África (Ceuta y Melilla). Partiendo de la Europa geográfica la *Europa de la Unión* se extiende a otros continentes. La misma Argelia formó parte del proceso en su condición de Departamento francés hasta su independencia en 1962.

Cabe, por otro lado, advertir que: 1) hay territorios insulares adyacentes al continente europeo bajo la jurisdicción de Estados miembros de la Unión que quedan fuera de Europa por propia decisión¹³; y 2) hay Estados indiscutiblemente situados en el continente europeo que se mantienen al margen de *Europa* porque así lo quieren (Islandia, Noruega, Suiza¹⁴) o tienen un carácter muy particular¹⁵.

Hay Estados indiscutiblemente situados en el continente europeo, como los balcánicos, llamados a la *Europa de la Unión* cuando las circunstancias lo permitan, habiéndose elaborado para ellos programas de preadhesión que no tienen fecha de culminación por ahora (Croacia, Macedonia Albania, Bosnia y Herzegovina, Serbia¹⁶ y Montenegro), máxime cuando el Consejo Europeo de Bruselas (14 y 15 de diciembre de 2006) decidió, en su estrategia de ampliación, que la Unión se abstendrá de establecer cualquier previsión al respecto hasta que las negociaciones con un candidato estén cercanas a su fin.

¹² Véanse artículos 355.1 y 349 del TFUE. Además, los países y territorios de ultramar que mantienen relaciones particulares con Dinamarca, Francia, Gran Bretaña y Países Bajos mencionados en el Anexo II cuentan con un régimen especial de *asociación* a la Unión Europea (artículos 355.2 y 198-204 del TFUE). Véase también artículo 355.6 del TFUE sobre el procedimiento aplicable, por iniciativa del Estado miembro de que se trate, a una modificación del estatuto de alguno de los países o territorios daneses, franceses y neerlandeses a los que se refieren los numerales 1 y 2 del artículo 355. A tal efecto el Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa consulta a la Comisión.

¹³ Véase artículo 355.3, 4 y 5 del TFUE. En principio, el tratado se aplica a los *territorios europeos* cuyas relaciones exteriores asuma un Estado Miembro (numeral 3), pero no se aplicará en ningún caso a las islas Feroe (numeral 5 a), se aplicará con excepciones a las islas Aaland (numeral 4) y sólo de manera muy limitada a las islas del Canal y la isla de Man (numeral 5 c) y a las llamadas “zonas de soberanía” (Akrotiri y Dekhelia) de Gran Bretaña en Chipre (numeral 5 b). No deja de llamar la atención tanto esfuerzo, finalmente baldío, para lograr el ingreso de la República de Chipre en la Unión con la zona turco-chipriota incluida, mientras perdura –dentro de la misma isla y, ahora dentro de la Unión– uno de los monumentos del colonialismo británico en el Mediterráneo.

¹⁴ Sin aspirar a ella, Suiza y Noruega satisfacían sin embargo los criterios para la adhesión en 1999, Comisión Europea, *Documento de síntesis. Informes sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en el camino de la adhesión*, COM (1999) 500 final, p. 5.

¹⁵ Caso especial es el de los tradicionalmente llamados por la doctrina *Estados exigüos* (Andorra, Liechtenstein, Mónaco y San Marino) y el de la Ciudad del Vaticano.

¹⁶ El reconocimiento por una mayoría de Estados miembros de la Unión Europea de la independencia de Kosovo, unilateralmente declarada por las autoridades locales, plantea problemas muy delicados. Realmente las instituciones de la Unión han desarrollado sus programas en la región separando sistemáticamente Kosovo de Serbia bajo la cobertura de que en dicha provincia serbia se había establecido una Administración internacional (UNIMIK), a la que de una u otra forma la UE pretende sustituir o encarnar a partir de ahora. Sobre los aspectos jurídico-internacionales de la posición de la Unión y de sus Estados miembros, véase A. REMIRO BROTONS, “Kosovo: realismo y legitimidad”, en *Política Exterior*, num.122, marzo-abril de 2008.

Hay, sin embargo, otros Estados geográficamente europeos (Moldavia, Ucrania y Bielorrusia) excluidos del proyecto político de la Unión y calificados, al margen de su voluntad, como *entorno próximo*. Esta actitud vendría a confirmar la exclusión de una Europa ontológica en la Unión al menos a partir de una dimensión geográfica, pues en otro caso, la impuesta marginación de algunos Estados *europeos* del proceso de unificación supondría la negación de un derecho fundamental reconocido por los propios tratados y sobre el que los Estados miembros no podrían pronunciarse arbitrariamente al ejercer la facultad de apreciar las condiciones de admisión dispuestas por esos mismos tratados.

Esta actitud está fuertemente motivada por la vecindad de los países mencionados respecto de la Federación de Rusia. Esta vecindad también sofoca las eventuales pretensiones de membresía, ya de por sí problemática, de los Estados caucásicos (Georgia, Armenia, Azerbaiján), emparedados entre Rusia y Turquía. De la antigua Unión Soviética la Unión Europea ha incorporado a su proyecto sólo a los tres países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania). Este minimalismo pretende no aislar excesivamente a Rusia. A diferencia de los países bálticos e, incluso, de Polonia, Moldavia no es limítrofe con Rusia, ni siquiera es totalmente eslava; pero si se *sacrifica* a Ucrania, Moldavia ha de seguir su destino, no el de Rumanía.

Tanto Rusia como Turquía (incluso Kazajistán) son parcialmente europeas desde el punto de vista geográfico. Realmente, desde este punto de vista, la Rusia eslava es, de los Urales al Oeste, el Estado europeo de mayor extensión. Incluso cuenta con un enclave muy particular (Kaliningrado) en territorio de la Unión, a orillas del Báltico, entre Polonia y Lituania. Pero la digestión de un Estado como Rusia que suma más de diecisiete millones de kilómetros cuadrados (cuando la Europa geográfica apenas rebasa los diez millones y medio) podría ser mortal para un proceso político empujado hasta el Extremo Oriente de Asia. No obstante, el Presidente Putin ha dejado bien claro que desea relaciones de cooperación con la Unión, pero no tiene interés en hacer de Rusia uno de sus miembros¹⁷.

A diferencia de la Federación de Rusia, Turquía reclama, incluso apasionadamente, su ingreso en la Unión Europea y se presenta a sí misma como un “país europeo situado en la prolongación de Asia”¹⁸, algo así como *el hombre a una nariz pegado* de Quevedo. El espolón europeo de Turquía ¿hace de la República un Estado *europeo* a los efectos de la Unión?

La respuesta sería probablemente no, si todo dependiera de la geografía; sin embargo, en nuestro caso, de acuerdo con los precedentes, que un Estado sea europeo sólo por alguna de sus extremidades geográficas no debería obstar a que lo sea a los efectos de formar parte de la Unión. Un Estado sólo parcial, incluso marginalmente, europeo desde un punto de vista geográfico, puede ser Europa de la Unión. La negación de la Europa ontológica vinculada a la geografía facilita la respuesta. La voluntad de los miembros de la Unión puede convertir en *Europa* Estados que no son geográficamente europeos y excluir de la misma Estados que geográficamente sí lo son.

¹⁷ *The Russian Federation Middle Term Strategy Towards the European Union (2000-2010)*.

¹⁸ Véase documento de Naciones Unidas A/48/264, p. 95, par. 13.

La penúltima ampliación de la Unión, que ha hecho de la República de Chipre uno de sus miembros demuestra la flexibilidad con la que se maneja la relación entre la geografía y el proyecto político. La República de Chipre se asienta territorialmente en una isla localizada en el Mediterráneo oriental, al sur de Anatolia, que conforme al principio de mayor proximidad respecto de costas continentales es geográficamente asiática (y así aparece habitualmente en los mapas)¹⁹. A menos que imitando al Imperio Romano la Unión Europea considere *Mare Nostrum* al Mediterráneo o se hagan prevalecer sobre los territoriales elementos demográficos (el origen griego de la población mayoritaria) o históricos (el papel representado en Chipre por potencias europeas a lo largo de los siglos) para definir la europeidad, Chipre sería el primer europeo puramente dogmático, esto es, europeo por la unánime voluntad soberana de los miembros de la Unión.

Una identidad europea

Cabe plantearse si más allá de la pura especulación geográfica —o del *quantum* de geografía europea que ha de tener, si ha de tener alguna, un Estado que quiere participar en la *Europa de la Unión*— la cualidad europea del candidato ha de ser apreciada por los Estados miembros atendiendo a criterios civilizatorios, religiosos, culturales o históricos susceptibles de asentar una *identidad europea*. Se pasaría así de la *identificación del Estado europeo* a la *identidad europea del Estado* o, si se prefiere, a la concreción de la *identificación* a través de la *identidad*²⁰.

La tarea no es fácil. Desde que son europeos los europeos, señala R. I. Moore, “han alimentado la creencia de ser los herederos [...] de las civilizaciones clásicas del mundo mediterráneo, y de que son el producto de la fusión de la civilización racional y humanística de Grecia y de Roma, y del componente espiritual y la fortaleza moral de la tradición religiosa judeocristiana”²¹.

Indudablemente el Cristianismo forma parte de las raíces de Europa²², hasta el punto de afirmarse que “[e]l fenómeno más notable de la historia de Europa entre los siglos V y X, el que va a darle con relación al resto del mundo su carácter es-

¹⁹ Véase, por ejemplo, *Atlas General Santillana*, cit., p. 73.

²⁰ La cuestión de la *identificación del Estado europeo* a través de la *identidad europea del Estado* fue muy debatida en el seno de la Convención europea, y en otros foros, durante la gestación de la *Constitución para Europa*. Podría proponerse que tal *identidad europea* no es sino el *modelo europeo*, el modelo de europeización concretado en el actual artículo 49 del TUE —respeto y promoción en común de los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, a los que se añadiría el libre mercado—, en cuyo caso la referencia en ese mismo precepto a «los Estados europeos» que cumplan con ese modelo, no sería sino un pleonismo y el debate relativo a la *europeidad* necesaria para ser candidato —esto es, la determinación desde esa perspectiva de los límites de la *Europa de la Unión*—, un ejercicio intelectual estéril. Para una reflexión sobre la *idea* y la *identidad* de Europa en el decurso histórico y doctrinal véase, entre las publicaciones más recientes, P. GARCIA PICAZO, *La idea de Europa: historia, cultura, política*, Tecnos, Madrid, 2008.

²¹ R. I. MOORE, *La primera revolución europea c.970-1215*, Crítica, Barcelona, 2003, p. 17.

²² Sobre la cristianización de los pueblos de Europa, J. ORLANDIS, *Europa y sus raíces cristianas*, Rialp, Madrid, 2004.

pecífico, es el cristianismo”²³. En la Edad Media, la condición de europeo, la pertenencia a Europa, exigía la adhesión a la religión católica romana²⁴.

En los siglos centrales de la Edad Media se produce la *europeización* de una cierta Europa, esto es, un proceso de homogeneización cultural, una expansión de una cultura particular mediante conquistas e influencias cuyo núcleo estaba en Francia, Alemania y el norte de Italia²⁵.

“Me parece”, dice J. Le Goff, “que en las relaciones entre Europa e historia hay dos aspectos fundamentales. El primero es el del territorio. La historia se crea siempre dentro de un espacio, y una civilización se elabora siempre, y se difunde, sobre un territorio. El siglo XV culmina en lo esencial la creación medieval de un espacio europeo iniciado con las «grandes invasiones» de la Alta Edad Media. En el siglo XV ya no hay paganos, y no habrían más musulmanes, si no hubiese empezado la conquista turca.”²⁶.

Si entonces podía concebirse Europa como un espacio esencialmente cristiano, ¿lo era también antimusulmán? Aunque las identidades colectivas se construyen sobre convergencias internas a partir de elementos religiosos, históricos o culturales, no son fáciles de determinar sin establecer un opuesto. La identidad se forma por oposición al otro: “Una identidad religiosa o nacional se forma también, o en todo caso se consolida, en el seno de un conflicto, de una oposición. El otro, y con mayor motivo el adversario o el enemigo, crea la identidad”²⁷.

J. Fontana (de)muestra cómo la *identidad* europea se ha ido realizando históricamente contra terceros, que, según las circunstancias podían ser los “bárbaros”, los “infieles”, los “salvajes”...; se trata de “espejos” en cierta medida deformantes, que atrapan nuestra cultura²⁸. Durante siglos el Islam estuvo en la historia de Europa, identificada con la Cristiandad, como su opuesto. *Europa* se unió frente a la amenaza de los musulmanes (mongoles y tártaros, árabes y turcos)²⁹.

Los musulmanes acceden al espacio europeo desde el Norte de África en el siglo VIII (ocupando una gran parte de la península Ibérica a partir del 711). Contada la historia por los vencedores, los musulmanes eran enemigos cuyas tierras había que reconquistar en nombre de la Cristiandad. “El primer nombre de Europa”, dice A. Besançon, rememorando la victoria de Poitiers sobre los sarracenos, “ha sido la Cristiandad”³⁰. El término “europeenses”, recordemos, había aparecido por primera vez en una Crónica mozárabe de mediados del siglo VIII para designar a las huestes de Carlos Martel que combatieron en la batalla de Poitiers y detuvie-

²³ J. CARPENTIER y F. LEBRUN, *Breve historia de Europa*, Alianza, Madrid, 1994, p. 146.

²⁴ A. BESANÇON, “Les frontières de l’Europe”, *Commentaire*, 2004 (105), pp. 5-16.

²⁵ R. BARTLETT, *La formación de Europa. Conquista, civilización y cambio cultural, 950-1350*, Universitat de València/Universidad de Granada, 2003, p. 353 ss.

²⁶ J. LE GOFF, *¿Nació Europa en la Edad Media?*, Crítica, Barcelona, 2003, p. 173.

²⁷ *Ib.*, p. 25.

²⁸ J. FONTANA, *Europa ante el espejo*, Crítica, Barcelona, 1994, p. 9.

²⁹ K. KUMAR, “El estado-nación, la Unión Europea y las identidades transnacionales”, en N. AL SAYYAD y M. CASTELLS (eds.), *¿Europa musulmana o euro-islam?*, Alianza, Madrid, 2003, pp.81-99, p. 84.

³⁰ A. BESANÇON, “Les frontières de l’Europe”, cit., p. 6.

ron el avance islámico hacia el corazón del Continente en 732³¹. En la península Ibérica se procede a la Reconquista que *salvó* a Europa...En 1492 abandona España el último rey *moro* de Granada...

Por el este se conforma la “amenaza turca” a partir del s. XI³². “La amenaza turca será uno de los cimientos de Europa”, dice Le Goff³³. El Imperio Otomano nació hacia 1300 en el noroeste de Anatolia³⁴ y se extendió territorialmente por los Balcanes hasta las mismas puertas de Viena³⁵. A mediados del s. XVI Cristóbal De Villalón relata al *católico* y *cristianísimo* señor don Felipe, rey de España, Inglaterra y Nápoles, su *Viaje de Turquía*, y advierte que en la defensa de la santa fe católica el *mayor contrario y capital enemigo* es el *Gran Turco*³⁶.

Históricamente la oposición *Europa v. Imperio Otomano* se presentaba como una oposición *Cristianismo v. Islam*³⁷, presentación que interesaba tanto a los Habsburgo como al Romano Pontífice, a pesar del mentís que suponía la alianza de algunos reyes cristianísimos, como el de Francia, con el *Gran Turco*, de las luchas que éste mantenía con otros musulmanes³⁸ y de las que los príncipes cristianos mantenían entre sí³⁹.

Con todo, de Europa se destaca su diversidad. El racionalista Carantonio Piliati lo pone de manifiesto en un pasaje en la década de 1770⁴⁰. Francisco Rodríguez Adrados ha observado que el uso del término *Europa* se inicia a fines del siglo XVII, cuando el de *Cristiandad* se hace insuficiente⁴¹. Se destaca también la capa-

³¹ J. ORLANDIS, *Europa y sus raíces cristianas*, cit., p. 13.

³² J. CARPENTIER y F. LEBRUN, *Breve Historia de Europa*, Alianza, Madrid, 1994, p. 212.

³³ J. LE GOFF, *¿Nació Europa en la Edad Media?*, cit., p. 173.

³⁴ Acerca del Imperio Otomano, C. IMBER, *El Imperio otomano 1300-1650*, Ediciones B, Barcelona, 2004.

³⁵ Véase J. BÉRENGER, *Histoire de l'Empire des Habsbourg 1273-1918*, Fayard, París, 1990 (traducción española *El Imperio de los Habsburgo 1273-1918*, Crítica, Barcelona, 1993, pp. 181-189 y 300-317).

³⁶ C. DE VILLALÓN, *Viaje de Turquía*, 1557. La obra permaneció inédita hasta que la publicó don Manuel Serrano Sanz (1905), en el tomo II de la “Nueva Biblioteca de Autores Españoles”. La cita corresponde a la edición de Clásicos españoles, Editions Ferni, Ginebra, 1973, p. 20.

³⁷ Como indica T. ASAD (“Muslims and European Identity: Can Europe Represent Islam?”, en A. PADGEN (ed.), *The Idea of Europe*, Cambridge, 2002, pp. 209-227, p. 212.

³⁸ Véase C. IMBER, *El Imperio otomano 1300-1650*, cit., pp. 133-5.

³⁹ Véase A. REMIRO BROTONS, *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

⁴⁰ “A aquellos que se limitan a pasar apresuradamente de un país a otro les resulta harto difícil hallar diferencias significativas entre las distintas regiones de Europa. Creen percibir una gran uniformidad en todas partes, y se figuran poder convencer de ello a sus lectores. Pero lo cierto es que se equivocan de medio a medio. Si bien existen aspectos que acercan a los distintos países de Europa, como, por ejemplo, la moral, los principios religiosos básicos y los principios legislativos, también lo es que en un mismo país existen importantes diferencias de carácter, pasiones, gustos, modo de vida y costumbres entre las distintas regiones. Se trata de rasgos como el clima, la comida, la bebida, el tipo de tierra, determinados principios religiosos, ciertas máximas de gobierno y, por último, una legislación más o menos completa, adecuada para una nación, pero no para otra”, citado por U. IM HOF, *La Europa de la Ilustración*, Crítica, Barcelona, 1993, p. 79.

⁴¹ F. RODRIGUEZ ADRADOS, “¿Qué es Europa? ¿Qué es España?”, discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia, 22 de febrero de 2004, Real Academia de la Historia, Madrid, 2004,

cidad de Europa de *progresar*⁴², su constante puesta en cuestión de sistemas imperantes y el hecho de su excepcional, única, aportación a una universalidad no religiosa⁴³. El Renacimiento, la Ilustración, se desarrollan en Europa occidental⁴⁴. En esta línea la laicidad de la Revolución Francesa la hace aceptable a pueblos confesionales⁴⁵. Conflictos de toda laya se han sucedido en este espacio, pero cabría preguntarse si también ellos han contribuido a la unidad de Europa por ser algo igualmente característico⁴⁶.

Las raíces cristianas de Europa en el proyecto político

Europa, ¿es hoy cristiana?, y si lo es, ¿cuál es el papel de la religión en su configuración política? ¿Implica acaso la exclusión de los no cristianos? ¿Están las confesiones religiosas fatalmente abocadas a ser exclusivas (y excluyentes) en un espacio común?

Las constituciones actuales de los países europeos se aproximan al fenómeno religioso de manera muy diversa⁴⁷, encontrándose en algunas Leyes fundamentales referencias preambulares explícitas a Dios⁴⁸ o a Jesucristo⁴⁹, mientras que en otras se indican expresamente las iglesias nacionales (luterana en Dinamarca)⁵⁰ o predominantes (Iglesia oriental ortodoxa en Grecia)⁵¹, se proclama la Religión del Estado (la Religión Católica Apostólica en Malta⁵²), o incluso, partiendo de la libertad religiosa, se hace una mención privilegiada a una determinada confesión (como a la Iglesia Católica en España)⁵³. Como contrapunto, el excepcional enfoque laico francés plasmado de forma lacónica pero clara en su Constitución⁵⁴.

p. 14. También pp. 55-60: "Fue el movimiento ilustrado el que introdujo, desde fines del siglo XVII, la palabra 'européen' en sus sentidos más que geográficos".

⁴² J. LE GOFF, *¿Nació Europa en la Edad Media?*, cit., p. 174. Esta característica contrastaría con el encerramiento de China en sí misma, y con el mundo musulmán (a excepción de Turquía).

⁴³ E. MORIN, *Penser l'Europe*, Gallimard, Paris, 1990, p. 145.

⁴⁴ Si bien otras culturas con las que coexistía e interactuaba, principalmente Bizancio y el Islam, "tuvieron también sus propios «renacimientos» de la Antigüedad griega y romana.", P. BURKE, *El renacimiento europeo*, Crítica, Barcelona, 2000, pp. 12-13.

⁴⁵ B. LEWIS, *The emergence of Modern Turkey*, Oxford University Press, 3ª ed. 2002, p. 54.

⁴⁶ A. BESANÇON, "Les frontières de l'Europe", cit., p. 8.

⁴⁷ Véase una clasificación de Estados europeos desde el punto de vista de su actitud constitucional frente a la religión en J. B. D'ONORIO, "Pouvoir spirituel et pouvoir temporel dans l'Europe contemporaine", *Communio*, 1990, 3-4, pp. 145-167.

⁴⁸ Constitución alemana (preámbulo).

⁴⁹ Referencia "a nuestro Divino Señor, Jesucristo" en la Constitución Irlandesa (preámbulo).

⁵⁰ Artículo 4 de la Constitución danesa.

⁵¹ Artículo 3.1 de la Constitución griega.

⁵² Al punto de que su enseñanza "se imparte en todas las escuelas estatales como parte de la instrucción obligatoria" (Artículo 2(1) de la Constitución de Malta).

⁵³ Artículo 16 de la Constitución española de 1978.

⁵⁴ Artículo 1 de la Constitución de 1958: "La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi des tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ».

¿Es o ha de ser la Unión un *Club cristiano*? “A la hora de intentar un primer acercamiento a la idea de Europa, es forzoso partir de la evidencia –advierte Ignacio Sotelo– que Europa, en los orígenes y durante siglos, se confunde con el Cristianismo [...] la cristianización de los pueblos germánicos y eslavos hace emerger a Europa. Hacia el fin del primer milenio Europa, entendida como unidad cultural que impone el Cristianismo, coincide más o menos con el espacio que geográficamente llamamos Europa”. Pero, como muy pertinentemente añade el autor, ha de tenerse en cuenta que “el Cristianismo es el punto de partida, no el de llegada, y desde luego, no el actual. El que cristiano y europeo hayan coincidido en el origen, no quiere decir que lo sigan haciendo hoy, o que haya que recuperar esta identidad para ser cabalmente europeos, como quiere un fundamentalismo cristiano, otra vez renaciente, que se niega a asimilar el proceso de secularización que, sobre una cristiandad hace siglos fenecida, ha erigido a la Europa que tratamos de captar”⁵⁵.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que los tratados que han venido articulando el proceso de integración europea no han evocado ni invocado una o la identidad europea en los términos en que ahora la estamos considerando. La *identidad europea* que hace su aparición preambular en el Tratado de Unión Europea (Maastricht, 1992) tiene que ver con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), relacionada con la seguridad y la defensa⁵⁶, y su propósito es asegurar que la identidad del actor internacional⁵⁷ no compite con la identidad nacional de sus Estados miembros, que la Unión respeta⁵⁸. Nada que ver, pues, con una identidad común de pueblos o de ciudadanos europeos⁵⁹.

La elaboración de la *Constitución para Europa* suscitó la cuestión de la posible referencia expresa, especialmente en el preámbulo, a la herencia judeo-cristiana, a los valores cristianos universales, al Cristianismo, a las raíces cristianas de Europa o a la creencia en Dios⁶⁰.

Así, una propuesta de J. Wuermeling, miembro de la Convención Europea, secundada por otros veinticinco miembros, sugería la inserción de una cláusula inspirada en la Carta de Derechos Fundamentales y en la Constitución polaca, se-

⁵⁵ I. SOTELO, “La invención de Europa: la realidad histórico-cultural de Europa”, en, *La Formación de Europeos*, cit., pp. 47-48.

⁵⁶ “RESUELTOS a desarrollar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común de acuerdo con las disposiciones del artículo 17, reforzando así la *identidad* y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo” (versión consolidada) (énfasis añadido).

⁵⁷ Artículo 2 segundo guión y artículo 27 A TUE.

⁵⁸ Artículo. 6.3 TUE.

⁵⁹ La *Constitución para Europa* contiene una referencia a la identidad de los pueblos en el preámbulo (“CONVENCIDOS de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están decididos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común,”), y a la identidad nacional en el texto articulado (artículo. I-5.1, y en el preámbulo de la Carta de Derechos fundamentales, Parte II de la *Constitución para Europa*).

⁶⁰ Acerca del debate en la *Constitución para Europa*, J. J. H. WEILER, *Una Europa cristiana. Ensayo exploratorio*, Encuentro, Madrid, 2003.

gún la cual: “Los valores de la Unión incluyen los valores de quienes creen en Dios como fuente de verdad, justicia, bien y belleza, así como los de quienes no comparten esta creencia pero respetan estos valores universales a partir de otras fuentes”⁶¹. Se trataría de “no practicar la «neutralidad» en el sentido de excluir las dos opciones, sino el pluralismo tolerante que consiste en incluir ambas”, sin ofender ni la sensibilidad constitucional laica ni la sensibilidad constitucional religiosa⁶². Una formulación de este tipo, descartada finalmente por la Convención y, luego, por la Conferencia Intergubernamental, sería perfectamente compatible con la confesión islámica de una porción de *europeos*.

Otros miembros de la Convención, así como los gobiernos de algunos países en la Conferencia Intergubernamental (Polonia, España...) hubiesen deseado una mención explícita de las raíces cristianas de Europa. La Santa Sede instó una referencia al “patrimonio religioso, especialmente cristiano” razonando, en palabras del cardenal Paul Poupard, que “en la medida en que (el preámbulo de la *Constitución*) se refiere a la historia, negar la inspiración cristiana no tiene sentido alguno”. Otra cosa sería, puntualiza el prelado, si el texto tratara de describir la situación religiosa actual, en cuyo caso debería referirse también a otras tradiciones espirituales y religiosas⁶³.

Estas propuestas, a pesar de su aparente razonabilidad dada la importancia sobresaliente del Cristianismo en la herencia histórica y cultural de Europa, tampoco han prosperado, debido seguramente al interés de sus opositores en no abrir resquicio alguno a interpretaciones maniqueas, y ello en una doble dirección⁶⁴.

Por una parte, la insistencia sobre el acervo cristiano de Europa pudo considerarse por algunos como una forma de negar que otros acervos formen parte de la *identidad europea*, aunque puedan estar presentes en su geografía. De prosperar semejante criterio Estados geográficamente europeos como Bosnia y Herzegovina o Albania podrían ver discutida dicha identidad. El problema sería infinitamente más grave respecto de Turquía, sustancial, aunque desleídamente, asiática en lo geográfico (Anatolia, Asia *menor*), especialmente para quienes advierten que Eu-

⁶¹ CONV 480/03.

⁶² A propósito de la fórmula polaca o similar, J.J.H. WEILER, *Una Europa cristiana. Ensayo exploratorio*, cit., pp. 66-67.

⁶³ Cardenal P. POUPARD, *La herencia cristiana de Europa*, <http://www.humanitas.cl/biblioteca/>.

⁶⁴ El preámbulo de un tratado es, a efectos normativos, parte integrante del mismo y, como tal, elemento a tener en cuenta a la hora de la interpretación del texto articulado. De acuerdo con el art. 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 los tratados se interpretan de buena fe “conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin”. En virtud de su apartado segundo, el contexto comprende, entre otros, el texto *incluido su preámbulo* y anexos. A. REMIRO BROTONS, *Derecho Internacional Público. 2. Derecho de los Tratados*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 306-324, en particular pp. 310-314. En la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas encontramos referencias a preámbulos de tratados internacionales, de Derecho originario u otros, con fines interpretativos (Asunto C-281/01, *Comisión c. Consejo* (Acuerdo Energy Star), [2002] Rec. I-12049; Asunto C-29/99, *Comisión c. Consejo*, [2002] Rec. I-11221; Asunto C-89/99, *Schieving-Nijstad vof*, [2001] Rec. I-5851).

ropa se hizo *contra el Turco* (aunque reyes cristianísimos fuesen sus aliados en la pugna por dominarla compitiendo con otros reyes igualmente cristianísimos). Y eso podría afectar su candidatura a la membresía de la Unión.

Por otra parte, pudo temerse que la mención preambular al Cristianismo emboscara la ulterior pretensión de sostener la incompatibilidad con la *Constitución* de políticas (aborto, divorcio, planes de educación) que combate la Iglesia, lo que sería inadmisibile desde postulados laicos⁶⁵.

Estas aprensiones, visto el texto final de la *Constitución para Europa*, no fueron disueltas por la expresa exclusión de tales interpretaciones en boca de los postulantes de la referencia histórica al Cristianismo. No sería cierto afirmar, se ha dicho, “que el cristianismo agota todo el patrimonio espiritual y moral europeo, o que imposibilita la integración futura de otros elementos religiosos en ese patrimonio (por ejemplo, en la hipótesis de una futura adhesión de Turquía a la Unión Europea)”; el Vaticano no se opone a esta adhesión pero sí desearía que Turquía realice reformas en el campo de las libertades personales y religiosas previamente⁶⁶. Asimismo, se ha insistido en que la Iglesia católica no pide una Unión Europea confesional, “[...] pero subraya que la *laicidad*, correctamente entendida, exige reconocer las raíces religiosas de los pueblos de Europa”⁶⁷.

La Convención Europea y, luego, la Conferencia Intergubernamental optaron en conjunto por el modelo laicista francés. Sin mayor precisión el preámbulo de la *Constitución* mencionaba “la herencia cultural, religiosa y humanista” a partir de la cual “se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho”⁶⁸. Estas últimas referencias eran ampliamente desarrolladas en el texto articulado⁶⁹. No se quiso precisar que esa herencia religiosa es cristiana, pero se obvió el texto adoptado por la Convención, que hablaba de “herencias religiosas”, en plural, y constataba que sus valores “aún estaban presentes en su patrimonio”⁷⁰. El fracaso de la *Constitución* no ha arrastrado en su caída un plan-

⁶⁵ P. MATVEJEVIC, “Europa y la laicidad”, *El País*, 18 junio 2004.

⁶⁶ J. R. GARITAGOITIA, *Juan Pablo II y Europa*, Rialp, Madrid, 2004, p. 55.

⁶⁷ Énfasis en el original, J. R. GARITAGOITIA, *Juan Pablo II y Europa*, cit., p. 83.

⁶⁸ Véase párrafo primero del preámbulo. El preámbulo de la Parte II de la misma *Constitución* lo expresaba así: “Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho”.

⁶⁹ En el articulado el texto de referencia es el artículo I-2, que enumera los valores de la Unión. El artículo II-81 prohíbe toda discriminación. El artículo I-3.3, último párrafo, dispone que la Unión “respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la preservación y desarrollo del patrimonio cultural europeo”.

⁷⁰ El texto adoptado por la Convención Europea en efecto, se refería a “las herencias culturales, religiosas y humanistas” de Europa cuyos valores “aún presentes en su patrimonio” han hecho arraigar en la vida social “el lugar primordial de la persona y de sus derechos inviolables e inalienables, así como el respeto del Derecho”. Europa, se decía igualmente en el párrafo primero del preámbulo de este proyecto, es un continente “portador de civilización” (no bárbaro pues, ni salvaje), cuyos habitantes “llegaron en oleadas desde los tiempos más remotos” (resultando pues de migraciones originadas en otro u otros continentes).

teamiento que, por el contrario, ha conservado el Tratado de reforma de Lisboa (diciembre de 2007)⁷¹.

Por supuesto, quienes opinan que el Islam es incompatible con la generación de estos elementos, han visto en ello una exclusión implícita del acervo islámico de la identidad europea; pero hay quienes opinan todo lo contrario y también, por supuesto, quienes quieren hacer abstracción de estos factores para vincular directamente la identidad europea a la virtud o las virtudes laicas o republicanas del estado de derecho, los derechos humanos, la libertad, la democracia, la igualdad y no discriminación entre los individuos que forman parte de la comunidad estatal y la solidaridad, heredados de la Revolución Francesa.

Parece ésta una actitud prudente si se atiende a la composición demográfica y flujos migratorios de los miembros de la Unión y supone la neutralización de las iniciativas para dotar a la cualidad europea del Estado de un ingrediente histórico, religioso, civilizatorio o cultural que permite diferenciar dicha cualidad de otras cualidades que, aun respetadas, cerrarían las puertas de la Europa de la Unión a determinados candidatos.

A partir de ahí la laicidad debe entenderse como actitud permisiva de la práctica y desarrollo de todos los cultos compatibles con los valores de la Unión y no impone la irreligiosidad ni combate el fenómeno religioso. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) resultante de la reforma de Lisboa (diciembre de 2007) declara⁷² –siguiendo en esto a la *Constitución para Europa*⁷³– el respeto del estatuto de las iglesias, asociaciones y comunidades religiosas, así como de las organizaciones filosóficas y no confesionales que cada Estado miembro les reconozca en su Derecho interno. El resto de las cuestiones que la religión plantea deberán dirimirse en sede de derechos y libertades fundamentales⁷⁴.

En cualquier caso, si el factor religioso y, en concreto, el Cristianismo está en la historia de Europa, en los fundamentos de su identidad histórica, pero no en los textos fundamentales de la Unión Europea, ha de convenirse con Weiler que rechazar a Turquía *sobre la base* de que se trata de una población no cristiana “significaría hacer vano el compromiso que profesa Europa a favor del pluralismo, de la

⁷¹ El párrafo primero del preámbulo del texto consolidado del TUE repite el de la *Constitución*. Los valores de la Unión son enunciados en el artículo 2 del Tratado, mientras que en el último párrafo del artículo 3.3. se declara que la Unión “respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la preservación y desarrollo del patrimonio cultural europeo”.

⁷² Artículo 17 del TFUE.

⁷³ Artículo. I-52 de la *Constitución para Europa*, incluido dentro de un Título acerca *De la vida democrática de la Unión*. La disposición trae su origen de la *Declaración sobre el estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales* (n.11) aneja al TUE, adoptada por la CIG’96.

⁷⁴ En la medida en que la *Constitución para Europa* incorporó materialmente la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea esos derechos eran expresamente mencionados, siendo especialmente relevantes los relativos a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (artículo II-70) y no discriminación (artículo II-81). La misma *Constitución* (artículo II-82) mencionaba el respeto de la *diversidad religiosa*, junto a la diversidad cultural y lingüística. El Tratado de reforma adoptado en Lisboa (diciembre de 2007) ha renunciado a esta incorporación material de la Carta, pero ha reconocido su valor normativo, idéntico al de los Tratados (artículo 6.1 del TUE). A tal efecto la Carta fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DOUE) el 29 de noviembre de 2007.

tolerancia y de los derechos humanos”. Se señala con pertinencia que “[e]l caso turco no es un desafío para la fe de Europa, es un reto para la buena fe de Europa”⁷⁵.

En esta línea el Parlamento Europeo sostuvo (en 1999) que debía “establecerse un clima de confianza mutua entre Turquía y la Unión Europea, en el que Turquía no vea a la Unión como un «club cristiano exclusivo» sino como una comunidad de valores que incluye asimismo la tolerancia hacia otras culturas y religiones y constatando que formalmente no hay condiciones culturales o religiosas conexas a la adhesión a la Unión Europea”⁷⁶. Posteriormente, en una nueva resolución en que declara que no hay objeción de principio a la adhesión de Turquía a la Unión, el Parlamento Europeo, tras reconocer que “los valores políticos de la Unión Europea se basan principalmente en la cultura judeocristiana y humanista de Europa”, añade que “nadie tiene el monopolio de estos valores universales de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y de las minorías y la libertad religiosa y de conciencia, que pueden perfectamente ser aceptados y defendidos por un país en el que la mayoría de la población es musulmana”⁷⁷.

Si aceptamos que toda “cultura” implica un grupo dominante coexistiendo con la diversidad⁷⁸, debemos rechazar los esencialismos. En esta línea, “si no creemos en la existencia de un Islam esencial y una Europa esencial, deberemos partir de que tampoco existen modelos invariables en la identidad europea o islámica. El islam será siempre un sistema cultural en transformación conforme a lo que designen los propios musulmanes, y Europa puede ser una sociedad abierta en la que los musulmanes encuentren la posibilidad de ser ciudadanos en igualdad de derechos”⁷⁹.

En el momento actual uno de los peores riesgos de los Estados miembros de la Unión es crear un “otro” musulmán, propiciando la percepción pública de que la amenaza del integrismo religioso y de sus manifestaciones más radicales y violentas procede de las comunidades musulmanas. Si aceptáramos algo así, esto es, que los musulmanes amenazan a los cristianos, deberíamos también admitir la percepción inversa de que los cristianos amenazan a los musulmanes, dejándonos llevar fatalmente por el paradigma negativo del *choque de civilizaciones*, lo que desde luego, convenientemente manipulado, perjudicaría la candidatura de una Turquía que aportaría una población mayoritariamente musulmana, multiplicando por cinco o seis la de la Unión⁸⁰. Pero ese mismo paradigma haría de los arrabales de

⁷⁵ J. J. H. WEILER, *Una Europa cristiana. Ensayo exploratorio*, cit., pp. 85-86.

⁷⁶ Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe periódico 1999 de la Comisión sobre los progresos de Turquía en el camino de la adhesión, A5-0297/2000, punto D.

⁷⁷ Resolución del Parlamento Europeo sobre la solicitud de adhesión de Turquía a la Unión Europea, A5-0160/2003, punto 3.

⁷⁸ N. AL SAYYAD y M. CASTELLS, “El islam y la identidad cambiante de Europa”, en N. AL SAYYAD y M. CASTELLS (eds.), *¿Europa Musulmana o Euro-Islam?*, cit., p. 23.

⁷⁹ B. TIBI, “Los inmigrantes musulmanes de Europa: entre el euro-islam y el gueto”, en N. AL SAYYAD y M. CASTELLS (eds.), *¿Europa musulmana o euro-islam?*, cit., pp. 55-79, p. 71.

⁸⁰ Esto no es óbice para considerar que el aumento de supuestos de convivencia de diferentes comunidades religiosas en el espacio laico *européo* haga eventualmente necesaria la formulación de

las aglomeraciones urbanas de los miembros de la Unión escenarios primarios del conflicto.

La cuestión religiosa puede ser utilizada para escamotear otros problemas, como el de la inmigración. Las sociedades europeas deben ir aceptando que la homogeneidad cultural y étnica es difícilmente sostenible⁸¹. El proceso de la Unión Europea, a diferencia de los imperios, es voluntario, se asienta sobre bases democráticas y responde a intereses o necesidades reales⁸². El nudo gordiano del proceso posiblemente resida en hacer una comunidad en contra de un pasado de luchas entre los Estados. Se trata pues de un destino común a partir del futuro, de lo no acaecido⁸³. ¿Cuánto podemos cambiar este futuro en el sentido de aportarle nuevos elementos culturales (léase Islam)?

Debate sobre la *europiedad* de Turquía

Menos de un cinco por ciento del territorio de Turquía es geográficamente europeo. Las raíces europeas de su tradición religiosa y cultural son, cuando menos, discutidas⁸⁴. Ha estado en Europa, sin ser Europa, contra la que, durante siglos, se ha construido su identidad histórica. Nada de eso es, sin embargo, directamente relevante para impedir su membresía en la Unión. Reduciéndolo a los términos estrictos de los tratados podrá considerarse *europeo* todo Estado que, siendo o no ontológicamente europeo (si el concepto existe), es aceptado como tal por todos los ya miembros de la Unión con la aprobación previa del Parlamento Europeo⁸⁵. Se trata, cuando se produce, de una decisión irrevocable y de una calificación imperecedera. Los Estados miembros pueden dejar de ser democráticos o abandonar el estado de derecho, pero no pueden dejar de ser ya nunca jamás *europeos* a menos que todo el proceso político se vaya al garete. En este sentido la decisión unánime de los miembros, sobre la que no existe clase o forma alguna de control, es tan

principios que hagan posible dicha convivencia. En esta línea, no basta un principio de neutralidad procedimental que lleve a excluir los valores religiosos de la esfera pública sino que es necesario un principio sustantivo que justifique intervenciones estatales para proteger lo que se considera el bien, los postulados del Estado laico ¿Ha optado, optará, la Unión por el modelo francés?

⁸¹ N. AL SAYYAD y M. CASTELLS, “El islam y la identidad cambiante de Europa”, en N. AL SAYYAD y M. CASTELLS (eds.), *¿Europa Musulmana o Euro-Islam?*, cit., p. 23.

⁸² L. TSOUKALIS, *¿Qué Europa queremos?*, Paidós, Barcelona, 2004, p. 243.

⁸³ E. MORIN, *Penser l'Europe*, cit., 1990, p. 197.

⁸⁴ En una inteligente maniobra, Turquía, lejos de adoptar una posición defensiva, se lanza al ataque observando que el actual territorio turco fue la cuna de la civilización europea: “Modern Europe was born in the Eastern Mediterranean with roots in Egypt, Syria-Palestine-Asia Minor, Greece and Italy. This civilization has evolved over three thousand years. Present-day Turkey lies at the geographical heart of the region. It was largely in Turkey that belief in a single God came into being and spread, giving rise to the Judeo-Hellenic synthesis that is central to contemporary civilization” (Ministerio de AAEE de Turquía, *Turkey and European Integration*, <http://www.mfa.gov.tr/grupe/eg/eg27/default.htm>). En este mismo documento se recuerda que cuando se estableció el primer sultanato en Asia Menor, alrededor de 1100 d.C., se conservó el nombre que daban a este territorio los bizantinos: *Rum* (Roma). En la navidad de 1453 Mehmet II, conquistador de Constantinopla, fue entronizado por el Patriarca Gennadios Scholarios como Emperador romano.

⁸⁵ Véase artículo 49 del TUE.

infalible como la del Sumo Pontífice en cuestiones dogmáticas; de ahí que podamos definir como europeos *dogmáticos* a los miembros de la Unión que no acrediten una europeidad ontológica (si es que existe).

Ahora bien, si la *Europa de la Unión* no es sólo geografía ni tampoco es sólo religión, cultura o historia, la *Europa de la Unión* no puede hacerse sin tener en cuenta los límites de un territorio sobre el que se asienta o se percibe una identidad o, cuando menos, una afinidad, alimentada de elementos culturales y religiosos acrisolados durante siglos⁸⁶, con independencia del valor universal adquirido por algunos de ellos, particularmente los que tienen que ver con la *virtud* política, a saber los derechos y libertades fundamentales, el estado de derecho, la organización democrática. La trascendencia de estos elementos que, por lo demás, en Europa tampoco es exclusiva de la Unión⁸⁷, ha hecho de ellos condición específica de membresía. Pero los otros elementos también son relevantes en un juicio discrecional, como el atribuido a los miembros de la Unión sobre los candidatos a serlo, cuando se persigue una integración política⁸⁸. Negarlo es optar implícitamente por detener el *proyecto Europa* dentro de los límites de la mera cooperación intergubernamental, del intergubernamentalismo. “A largo plazo”, se ha advertido juiciosamente, “la creación de un sistema estatal europeo y de una Europa completamente integrada en lo económico sin una identidad común (que se superponga a las identidades nacionales o regionales) puede resultar una situación insostenible”⁸⁹.

En definitiva, no se trata ya de establecer la *europeidad* del candidato atendiendo a criterios geográficos y culturales *lato sensu* como paso previo a examinar su *virtud* política (y económica), lo que nunca se ha hecho, sino de considerar hasta que punto el carácter geográfico periférico, extensión, población y diferencia religiosa y cultural de Turquía respecto de los Estados miembros hacen compatible su membresía de la Unión con los objetivos últimos del proceso iniciado hace ya más de cincuenta años.

Este proceso se ha venido construyendo sobre un sustrato territorial e histórico-cultural compartido o sustancialmente afín, entre pueblos europeos decididos a superar las divergencias del pasado, sentar las bases de una *unión cada vez más estrecha* y forjar un *destino común*, según rezan los tratados constitutivos⁹⁰. El

⁸⁶ M. EMERSON, *El nuevo mapa de Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, pp. 292-293.

⁸⁷ La democracia, el estado de Derecho y la protección de los derechos humanos, junto con la economía de mercado, son valores presentes igualmente en la membresía al Consejo de Europa y la OSCE.

⁸⁸ El *Informe* de la denominada *Comisión independiente para Turquía* (septiembre 2004), formada por M. Ahtisaari (presidente), M. Rocard, A. Giddens, M. Oreja, E. Bonino, B. Geremek, H. Van den Broek, K. Biedenkopf y A. Rohan, favorable a la adhesión de Turquía, afirma “que la geografía por sí misma no puede proporcionar una respuesta”, pero reconoce que es un factor a tener en cuenta, junto con la cultura, la historia, “las opciones adoptadas por la propia Turquía y la aceptación por parte de otros países europeos” (*Turquía en Europa: ¿Más que una promesa?*, septiembre 2004, p.10).

⁸⁹ N. AL SAYYAD y M. CASTELLS, “El islam y la identidad cambiante de Europa”, en N. AL SAYYAD y M. CASTELLS (eds.), *¿Europa Musulmana o Euro-Islam?*, cit., pp. 22-23.

⁹⁰ La integración europea nace económica si bien con la vocación política de (re)construir Europa. En 1951 se era consciente de que “Europa sólo se construirá [...]”. El mercado común crearía solida-

debate sobre la *europiedad* de los candidatos a la membresía de la Unión ha estado ausente del proceso de adhesión en las seis ampliaciones habidas hasta ahora, tal vez porque se ha dado siempre por supuesta o adquirida. Lo que es sorprendente, dada la cierta singularidad de Turquía, es que ese mismo debate no se haya incoado sino ahora, a pesar de la vieja relación convencional de este país con la Unión, promitente de una membresía condicionada expresamente sólo a la satisfacción de condiciones políticas y económicas que, tal vez, se creyó jamás alcanzaría. En este sentido cabría hablar de una *europiedad contingente*, que aflora sólo cuando estas últimas condiciones parecen entrar en vías de satisfacción.

Habida cuenta de los antecedentes resultaría difícil, políticamente incorrecto y hasta contrario a la buena fe, desde el punto de vista de las instituciones y de los gobiernos de los Estados miembros, que *se despachase* ahora a Turquía arguyendo que no es un Estado *uropeo*. Hay quienes consideran el debate extemporáneo. El Informe de la denominada *Comisión independiente para Turquía* (septiembre de 2004) señalaba: “Cualquier objeción de principio contra la incorporación de Turquía al proceso de integración europea debería haber sido planteada en 1959 en el momento en que Turquía presentó su primera solicitud, en 1987 cuando Turquía depositó su segunda solicitud, o en 1999 antes de que a Turquía se le reconociera la condición de candidato...”⁹¹.

Ahora bien, si como se desprende del tratamiento mediático de la candidatura turca, esta cuestión interesa a los *ciudadanos europeos* de una forma desconocida en anteriores ampliaciones en que no se daban el cúmulo de circunstancias diferenciales que acompañan a Turquía, sería muy conveniente su abordaje público, desarrollando estrategias de comunicación para conseguir una aceptación popular en este momento más que dudosa, sea por estereotipos de no fácil extirpación, sea por el temor a consecuencias negativas de la membresía de Turquía basadas en argumentos razonables, aunque no absolutos ni irrefutables.

El punto es particularmente importante si se considera que, primero la gestación y luego el parto de la adhesión se someten a la unanimidad de los Estados miembros. De acuerdo con el artículo 49 del Tratado de Unión Europea será el Consejo (de ministros) el que dará respuesta formal a la solicitud. El Consejo “se pronunciará por unanimidad, después de haber consultado a la Comisión y previo

ridades (económicas) de hecho y cimentaría una comunidad entre pueblos “tanto tiempo enfrentados por divisiones sangrientas” (Preámbulo TCECA). Cuando se establece la Comunidad Económica Europea (1957), persistía la vocación de eliminar las barreras que dividían Europa, si bien además se pretendía “reforzar la solidaridad de Europa con los países de ultramar” (según reza el preámbulo TCEE) y sentar las bases de una *unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos*. El Preámbulo del TUE (1992) *recuerda* “la importancia histórica de que la división del continente europeo haya tocado a su fin y la necesidad de sentar unas bases firmes para la construcción de la futura Europa”, y los pueblos se mostraban resueltos a continuar el proceso de creación de una *unión cada vez más estrecha* entre ellos. El TUE resultante de la reforma adoptada en Lisboa en diciembre de 2007 asume estos mismos términos. El Preámbulo de la *Constitución para Europa*, más dramático, confirmaba que Europa se encontraba *reunida tras dolorosas experiencias* y que sus pueblos *están decididos a superar sus antiguas divisiones* y a forjar un *destino común*.

⁹¹ *Turquía en Europa: ¿más que una promesa?*, cit., p. 7; conclusiones 1 y 2, pp. 46-47; también conclusión 9, p. 49.

dictamen conforme del Parlamento Europeo...por mayoría absoluta de los miembros que lo componen". Las condiciones de admisión y las adaptaciones que la admisión supone en los Tratados constitutivos de la Unión "serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante" que "se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales", lo que supone, por lo menos en relación con el acto final, autorización parlamentaria e, incluso, según los casos, respaldo ciudadano mediante referéndum.

Es lícito, pues, volver sobre la identidad europea identificando la tripulación idónea para realizar con éxito el proyecto de la Unión. Debíó hacerse antes, al enrolar a otros tripulantes en singladuras cada vez más complicadas, y debe hacerse ahora, cuando Turquía solicita, incluso exige, participar fiando en antiguas e incluso recientes promesas.

Negar la solicitud turca puede ser engorroso políticamente, pero las condiciones del Tratado no han caducado ni los miembros de la Unión están definitivamente atrapados por actos propios de inequívoca trascendencia jurídica. El juicio final es dogmático, absolutamente soberano, en manos de sujetos cooptantes que cuentan con bolas negras y ningún control, pero la consideración debida, la *comity*, requiere que ese juicio sea fundado. Las instituciones y los gobiernos de los Estados miembros no pueden soslayar el debate parlamentario, el debate público. Al cabo, expresan las decisiones soberanas de sociedades democráticamente organizadas a las que representan (o deberían representar). El alcance estratégico de la decisión y sus repercusiones reclaman un respaldo popular por la vía incluso de la participación directa.

Este panorama lógico, institucional, política y legítimamente derivado de los postulados del Tratado de la Unión Europea, se ha oscurecido en la misma medida que el futuro de la Unión. La adhesión de Turquía no pasa ya necesariamente por el sí —ya obtenido en diciembre de 2004— a la apertura de las negociaciones, o por la efectiva apertura de éstas —en octubre de 2005—, o por su eventual éxito muy incierto en el plazo sugerido del 2015 o inclusive en cualquier otro.

Los principios que inspiran la nueva estrategia de ampliación de la UE amenazan todavía más ese turbio horizonte de la adhesión turca. El primero, relativo al respeto de los compromisos adquiridos, suena más retórico que sustancial, porque resulta dificultoso concretar cuáles son los compromisos adquiridos con Turquía. No desde luego que se produzca la adhesión, pues no hay compromiso alguno para llevar a buen puerto las negociaciones, que pueden no ya ralentizarse, sino directamente situarse en vía muerta o fracasar. El segundo principio se centra en el estricto cumplimiento de los criterios para la adhesión. Tal y como es formulado tampoco avanza una lectura favorable para Turquía, pues es la manifestación del endurecimiento de la posición europea en las negociaciones y en el enjuiciamiento de la virtud política, económica y de cumplimiento del acervo por parte de Turquía, no ya por la naturaleza de su candidatura, sino como consecuencia de las experiencias de las últimas ampliaciones y de su influencia fatal sobre el proceso de integración europea y, en concreto, en el descarrilamiento de la *Constitución para Europa*. Esto último tiene que ver con el tercer principio sobre el que se basa la

estrategia europea: la comunicación. Tal y como se presenta en los documentos europeos, se trata de hacer comprensible y asumible por los ciudadanos europeos el proceso en su conjunto y, en particular, toda nueva candidatura, lo que coloca de nuevo a Turquía en el ojo del huracán, vistas las encuestas en la Unión Europea.

Un filósofo esloveno, S. Zizek, se ha servido del completo cambio de tono que se produce en el compás 331 del último movimiento (el *Himno a la Alegría*) de la *Novena Sinfonía* de Beethoven, que transforma su sencilla y solemne dignidad en una *marcia turca*, para sugerir que el debate sobre la adhesión de Turquía es sólo sintomático del verdadero problema: la confusión sobre lo que es Europa, la búsqueda de identidad para el proyecto de Unión⁹².

Hacer (más) Europa

Desde hace cincuenta años un número creciente de Estados europeos viene tratando, se dice, de *hacer Europa*, incluso de *hacer más Europa* sin que esté nada claro el objetivo último de este proceso. En los años fundacionales de las Comunidades Europeas los federalistas estaban ansiosos por plasmar unos Estados Unidos, pero de acuerdo con un cálculo realista aceptaron el enfoque de los *funcionalistas*, que proponían una aproximación gradual a dicho objetivo, partiendo de una integración progresiva de sectores económicos, para saltar de ahí a la integración de otros sectores y acabar en la unificación política⁹³. Se trataba de una larga marcha, hecha de pequeños pasos, en que la unión política de Europa bajo forma federal se presentaba a los creyentes en la inacabable capacidad de evolución y progreso de este proceso como el fruto del árbol o la coronación del edificio europeo, según conocidas aportaciones metafóricas de la biología y de la ingeniería civil a este orden de cosas.

Cabe preguntarse, sin embargo, si el paso del tiempo no sólo ha roto la alianza entre el objetivo perseguido y el método para lograrlo, sino que ha desdibujado el objetivo mismo, golpeado por añadidura por las ampliaciones sucesivas de las Comunidades, de la Unión. De ser así, insistir en la *profundización* del proceso a través de la integración es pura retórica. El *proceso* mismo da señales de intergubernamentalización progresiva y mixtificación de lo comunitario. Los *críticos del europeísmo* toman asiento en el mismo Consejo.

También cabe preguntarse por la actitud y el papel de los ciudadanos. La mayoría de los gobiernos de los Estados miembros huyen aterrados, como de la peste, de las propuestas para someter a referéndum la ratificación de los sucesivos tratados europeos, de Maastricht a nuestros días, prueba palpable de la contundencia del discurso nacionalista y de la insatisfacción popular frente al devenir del *proceso*, especialmente desde la macro ampliación de 2004. Los resultados negativos cosechados en Francia y en Holanda, en relación con la *Constitución para Europa* y en

⁹² S. ZIZEK, "Los sonidos de la marcha turca", *El País*, 9 de diciembre de 2007, p. 33

⁹³ De hecho, mientras que la CECA, la CEE y la CEEA entraban en vigor, la prematura Comunidad Europea de Defensa (CED) fracasaba estrepitosamente al ser sometida a la ratificación de la Asamblea Nacional francesa y arrastraba consigo la comunidad política europea.

Irlanda en relación con el Tratado de Lisboa revelan que en el proceso de construcción europea el *establecimiento* político va por un lado y los ciudadanos van, a menudo, por otro.

En todos estos países los partidos políticos más representativos, en su caso con alguna facción disidente, apoyaron una ratificación que los ciudadanos, finalmente rechazaron. Pero si, como parece, el *establecimiento* trata de obviar la participación directa de los ciudadanos, desobedientes a sus consignas, demonizando las consultas populares allí donde la Constitución estatal no las hace preceptivas, cabrá una Europa partitocrática con una legitimidad democrática discutible, aunque naturalmente los que viven de este negocio insistirán en los títulos de la representación popular y la responsabilidad de proteger al pueblo de las trampas de (otros) farsantes y demagogos.

Los arreglos que debieron hacerse para que Dinamarca dijera finalmente sí al Tratado de Unión Europea en 1992 ya pusieron en evidencia los formidables obstáculos de la *profundización* a menos que se redujera el cuerpo expedicionario. Entonces las exigencias danesas⁹⁴ anunciaron el aprovechamiento radical de los derechos y prerrogativas de los Estados miembros para un desenganche sistemático, con el consentimiento de sus socios, de políticas de profundización. Los efectos destructivos de este hecho sólo podían multiplicarse en la perspectiva de la *ampliación* de la Unión, pues haciendo abstracción de los agudos problemas que esta operación ha venido planteando por sí sola, las posibilidades de integración disminuyen a medida que aumenta el número de participantes, especialmente celosos de una soberanía apenas recuperada y ejercida.

Fue esta constatación la que, con independencia de la problemática institucional, presupuestaria y de asignación de recursos de la ampliación horizontal de la Unión, condujo a la *Europa movediza*⁹⁵, esa Europa servida por otras muchas imágenes, como la *geometría variable*, los *círculos concéntricos*, las *velocidades múltiples* o, incluso, la *Europa a la carta* que se introdujo en el Tratado de Unión Europea al aceptarse una política social a once (cuando eran doce) o el *opting out* británico a la última fase de la UEM, antes de pasar por las horcas danesas y acabar, finalmente, en la regulación convencional, ya en Ámsterdam (1997), de las llamadas *cooperaciones reforzadas*, un esfuerzo reservado a grupos de miembros dentro

⁹⁴ ¿Qué quería Dinamarca? Según las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo (12 de diciembre de 1992): 1) no participar en el *euro* y Banco Central Europeo; 2) permanecer fuera de la política común de defensa; 3) no ir más allá en la ciudadanía de la Unión; y, 4) no avanzar por los puentes o pasarelas de la cooperación intergubernamental a la Comunidad Europea abiertas por el Tratado para determinados asuntos de justicia e interior. Véase la Parte B ("Dinamarca y el Tratado de la Unión Europea") de las Conclusiones de la Presidencia. En los anexos 1 a 3 se recogen los instrumentos que componen el *Acuerdo sobre Dinamarca* (Bol.CE, 1992-12, p. 25). Dinamarca requirió la publicación de los textos mencionados en el *Diario Oficial* (DOCE, C 348, de 31 de diciembre de 1992, p. 1). Véase sobre este *corpus* C. MARTINEZ CAPDEVILA, *Las declaraciones en el Derecho comunitario. Estudio de las declaraciones a los tratados y al Derecho derivado*, Madrid, 2005, pp. 112-113, 126-130.

⁹⁵ A. REMIRO BROTONS, "La Europa movediza", *Política Exterior*, vol. VII, num. 36, 1993-1994, pp. 73-94.

del respeto del acervo común y del carácter abierto a la participación de quienes, cumpliendo condiciones objetivas establecidas, así lo decidan⁹⁶.

Al final del juego se acaba chocando fatalmente con las preguntas que debían haberse resuelto en el punto de partida. ¿Cuáles son los objetivos? Sólo a partir de ahí cabe embarcarse en otras discusiones, como cuánta diversidad (y cuántos nuevos miembros más) puede acoger la Unión antes de convertirse en algo totalmente irreconocible e incapaz de ofrecer los resultados esperados. No es lo mismo, ni horizontal ni verticalmente, tratar de construir un sujeto político como gran potencia sobre la Tierra que asegurar un espacio de estabilidad y libre cambio dentro de los muros de la Unión. Seguramente estas cuestiones debieron ser planteadas antes de la adhesión de diez nuevos miembros a la Unión en 2004 y el hecho de que no se hiciera puede explicar algunos de los problemas que han conducido a la profunda crisis de los últimos años.

En efecto, el fracaso de la *Constitución para Europa* se ha vinculado, más allá del discurso institucional, a la ampliación masiva del 2004, con su estribo del 2007. Ahora es irremediable y ha determinado tácitamente una drástica limitación de los objetivos más ambiciosos del proyecto *Europa*. Si es así, futuras ampliaciones de la Unión Europea no serían ya tan decisivas. Ciertamente es que los miembros de la Unión han tratado de enviar una señal de rigor a quienes están en lista de espera cuando en Lisboa han introducido expresamente en el TUE que “se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo” al apreciar las candidaturas⁹⁷, lo que remite sobre todo al criterio de *absorción* por la Unión de nuevos miembros y no sólo a la capacidad de éstos para asumir el acervo de la Unión y cumplir las otras condiciones económicas. Pero eso no ha de afectar ya al objetivo, abandonada la *profundización* en formación cerrada. No sólo los Estados de los Balcanes cuya membresía está incoada; también los candidatos discutidos como Turquía y vecinos del entorno próximo sobre los que las instituciones mantienen aún reservas (Ucrania, Moldavia, incluso las Repúblicas del Cáucaso sur) podrían adquirir la membresía ordinaria de la Unión, extendiendo los límites de Europa, de una Europa complicada y resbaladiza, fluida más allá del mercado y, hasta cierto punto, gaseosa⁹⁸.

Después de Maastricht el llamado método de las *muñecas rusas* –por el que cada nuevo tratado de reforma incorporaba la previsión de una nueva cita de revisión– había dado pie, cuando eran quince los miembros de la Unión, y no sin sobresaltos, a los tratados de Ámsterdam (1997) y de Niza (2001). A partir de ahí, la historia es bien sabida: se abrió un proceso *sui generis* para establecer una *Constitución para Europa* que no ha resistido el embate –susceptible de muy diversas y hasta contradictorias interpretaciones– de los Estados que, *referenda* mediante

⁹⁶ Sobre la cooperación reforzada y los diferentes mecanismos de flexibilidad, véase M. URREA, *La Cooperación reforzada*, Madrid, 2002; M. A. ALCOCEBA, *Fragmentación y diversidad en la construcción europea*, Valencia, 2005.

⁹⁷ Artículo 49 del TUE.

⁹⁸ A. REMIRO BROTONS (Ed.), *Los límites de Europa*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2008.

(Francia, 29 de mayo, Países Bajos, 1 de junio de 2005), hubieron de negar su ratificación y de aquellos otros que, a la chita callando (como Gran Bretaña y dos recién llegados, Polonia y la República Checa), nunca mostraron entusiasmo alguno por lo volcado en la *Constitución* y querían aprovechar la ocasión para reabrir expedientes cerrados –y firmados– por ellos. La *Constitución* fue *abandonada* finalmente por el Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007 en beneficio de uno más de los habituales tratados de reforma llamado a introducir en los tratados existentes las innovaciones resultantes de la Conferencia intergubernamental abierta el 23 de julio de 2007 bajo un férreo y preciso mandato aprobado por el citado Consejo europeo.

El *tratado de Lisboa*, rubricado el 13 de diciembre de 2007, es la salida al callejón que parecía no tenerla después de dos años de sedicente *reflexión* en un viaje a ninguna parte, aunque probablemente no del todo inútil. A primera vista la criatura concebida en Lisboa es un adefesio. Imposible amarla, siquiera por los técnicos y expertos cuyas perversiones son conocidas. A la fealdad formal se une un lenguaje a menudo ininteligible y una sintaxis retorcida en veintitrés lenguas igualmente auténticas. Pues la primera impresión es horrenda, las posteriores tienden a mejorar; al fin y al cabo *habemus tractatus*, el *mejor acuerdo posible*... a condición, desde luego, de que los 27 lo ratifiquen. Ese acuerdo supone mantener un Tratado de la Unión Europea, como una especie de tratado *básico* en 55 artículos, y un Tratado que ahora se llamará de *funcionamiento* de la Unión en 357 artículos, como una suerte de tratado de *desarrollo*, ambos de idéntica jerarquía⁹⁹. Añádanse los Protocolos, que son 38, y las declaraciones, de variado pelaje, que son 65.

El designio de la reforma ha sido destruir sin misericordia la semántica y la simbología que podían emparentar los tratados con un proceso político sugerente de una meta, muy lejana, en la que aguardaba una Europa federal. La regresión semántica y la furia iconoclasta que se ceba en los símbolos proyectan, en todo caso un mensaje. La Unión, como tal, ya no irá más allá si no es por la senda de la cooperación intergubernamental, del intergubernamentalismo, un mensaje que, seguramente, estaba presente en la *Constitución*, pero escamoteado gracias al uso de una terminología hasta cierto punto audaz. De ser así, del *paso a paso* aplicado durante más de cincuenta años podría pasarse en el siglo XXI a un *alto el paso* y que para ir más adelante se pidan voluntarios que den un *paso al frente*, la promoción de las *geometrías variables de Europa*, esto es, los proyectos de cooperación reforzada¹⁰⁰ –y estructurada¹⁰¹– que a partir de 9+ permiten los tratados cumpliendo una serie de condiciones.

El tratado de Lisboa preveía (artículo 6.2) su entrada en vigor el 1 de enero de 2009, antes de las próximas elecciones al Parlamento Europeo (en junio del mismo año), o en una fecha posterior si para entonces no todos los Estados miembros habían depositado sus instrumentos de ratificación. Lo primero ya no será posible,

⁹⁹ Artículo 1, párrafo tercero, del TUE; artículo 1.2 del TFUE

¹⁰⁰ Artículo 20 del TUE y 326-334 del TFUE.

¹⁰¹ Artículo 42.6 y 46 del TUE.

una vez que el resultado negativo del referéndum preceptivo celebrado en Irlanda el 12 de junio de 2008 impide la ratificación del tratado por este país y frustra la unanimidad necesaria para la entrada en vigor¹⁰². ¿Será posible lo segundo, una unanimidad posterior al 1 de enero de 2009?

Hay quienes han temido el contagio irlandés en algunos de los países pendientes de ratificación. La situación más amenazante, a saber, la convocatoria de un referéndum en Gran Bretaña (con un previsible resultado negativo), se ha desvanecido. En esta ocasión el gobierno británico decidió ratificar el Tratado, con el respaldo político del Parlamento, una vez rechazados por la *High Court of Justice* los intentos agónicos de forzar judicialmente la consulta popular¹⁰³. Pero persisten las *amenazas* a la viabilidad del Tratado. Así, aunque es muy improbable que prospere, cabe recordar que la constitucionalidad del Tratado está pendiente de examen en el Tribunal Constitucional alemán, lo que dilata la ratificación alemana. Esa misma constitucionalidad es objeto de escrutinio en la República Checa. Aun así el Tratado habrá de contar con 3/5 de los miembros de ambas Cámaras legislativas, en un país cuyo Presidente, Václav Klaus, es uno de los más señeros abanderados del *euroescepticismo*, siendo su partido líder en la coalición de gobierno. Por si esto no bastara, el inefable Presidente de Polonia, Lech Kaczynski, se ha transformado en mosca cojonera al anunciar que, a pesar de la desahogada autorización de la ratificación del Tratado por el Parlamento polaco, no piensa firmar el instrumento de ratificación porque, en su opinión, “no tiene sentido” hacerlo mientras Irlanda no lo consienta¹⁰⁴.

Estas actitudes dificultan la política de *aislar a Irlanda* lo más pronto posible para, contando ya con 26 de las 27 ratificaciones del Tratado de Lisboa, forzar la reconsideración por la ciudadanía irlandesa del *no* del 12 de junio de 2008 en un nuevo referéndum, según la fórmula aplicada con éxito en las ocasiones previas en que miembros *pequeños* de la Unión han votado negativamente la ratificación de tratados europeos. Así ocurrió con Dinamarca, en relación con el Tratado de Maastricht, y con la misma Irlanda, que es reincidente, en relación con el Tratado de Niza.

En mi opinión esta es la política que, a pesar de las dificultades mencionadas, ha de prosperar, dentro de un calendario que se extenderá más allá de las elecciones para el Parlamento Europeo de junio de 2009. Mientras tanto, ha de seguir mandando el Tratado de Niza¹⁰⁵ y cualquier supuesto de ampliación de la UE ha quedado aplazado. Por supuesto, la UE tiene una amplia experiencia en limar asperezas con la adopción de protocolos y declaraciones *ad hoc*, en este caso sobre aborto,

¹⁰² Votó más de la mitad del censo, con un 53.7% de votos negativos y un 46.3% de votos positivos. Se trata de un resultado muy parecido en porcentaje al del primer referéndum irlandés sobre el Tratado de Niza, que tuvo un 53.87% de votos negativos y un 46.13% de votos positivos, sólo que en esta ocasión la participación fue muy baja, inferior al 35% del censo.

¹⁰³ *R Wheeler v. Prime Minister and Foreign Secretary* (Case N°: CO/1915/2008, 25/06/2008).

¹⁰⁴ *El País*, 2 de julio de 2008, p. 2.

¹⁰⁵ Algunas de las exigencias que ahora parecen estar detrás del *no* en Irlanda tienen que ver con obligaciones asumidas en Niza. Es el caso del número de miembros de la futura Comisión, inferior al de Estados partes, que impide garantizar la presencia permanente de un comisario irlandés.

neutralidad o política fiscal, que permitan a los irlandeses decir con cierta compostura *diego* donde dijeron *diego*.

De acuerdo con las cláusulas finales del Tratado de Lisboa no hay alternativa. El problema estriba en que dentro de los ordenados procesos evolutivos y no revolucionarios de una Organización internacional que, aun de integración, se basa en tratados multilaterales concluidos por Estados soberanos, no es posible modificar el régimen de su reforma a menos que así se decida por... unanimidad. Sería una buena noticia que los miembros acordaran, todos, procedimientos aplicando una suerte de doble mayoría reforzada (de Estados y de población) para la ratificación de los tratados europeos, forzando a la minoría a pasar por los tratados o a abandonar la UE. Pero eso ¿será acaso posible? Si no lo es, cabe abandonar toda esperanza de que más allá de Lisboa sean factibles modificaciones constitutivas de algún calado.

Una Europa más amplia

Ante la perspectiva de llevar las fronteras de la Unión a Iraq e Irán, de estimular candidaturas caucásicas que situarían a Europa en las orillas del Caspio, interiorizando los problemas y las políticas turcas en la región (a cambio de mercados acrecidos y el control de la red de ductos que transportan un petróleo y un gas más próximos), Turquía parece el candidato idóneo, no para la membresía, sino para una relación preferente de vecindad, al punto que, de no haber sido ésta prevista, tendría que haberse inventado para articular sus relaciones con la Unión Europea. En este sentido la actual Canciller de Alemania, Angela Merkel, siendo líder de la oposición demócrata-cristiana alemana, se dirigió en 2004 a los demás líderes de centro-derecha de los Estados miembros de la Unión Europea¹⁰⁶. Ya en la segunda mitad del 2007 el Presidente de la República Francesa, Nicolás Sarkozy, se ha referido también a una relación *privilegiada* de Turquía con la UE en el marco de la *Unión Mediterránea*¹⁰⁷.

Sin duda, para quien se ha postulado para la membresía una oferta así es decepcionante. Objetivamente, sin embargo, la fórmula “todo salvo las instituciones” a la que pueden llegar los “acuerdos específicos” de vecindad merece ser considerada. Aplicada actualmente a los países no europeos ribereños del Mediterráneo que participan del *proceso de Barcelona*, así como a los llamados “Nuevos Estados Independientes” occidentales (Bielorrusia, Moldavia y Ucrania) y a los del Cáucaso Sur (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), es natural que quienes ven con aprensión o recelo la adhesión de Turquía a la Unión propongan un salto de la política de preadhesión a la de vecindad.

Conviene, además, señalar que esta política, la de vecindad, aun diseñada para aplazar el debate sobre los límites máximos de la Europa de la Unión, al tiempo que intenta evitar nuevas *líneas divisorias* entre miembros y no miembros, no zan-

¹⁰⁶ De esta carta se hizo eco *Die Welt*, 17 de septiembre de 2004.

¹⁰⁷ Véase B. KHADER, “Unión Mediterránea: ¿bonitas palabras o buena idea?”, *Política Exterior*, nº 122, marzo-abril 2008, pp. 65-80.

ja definitivamente esta cuestión, muy en particular por lo que hace a los *vecinos* que las mismas instituciones califican de *europesos*.

Cuando en marzo de 2003 se lanzó la iniciativa *Una Europa más amplia* la Comisión se esforzó en distinguir entre vecindad y adhesión. Así afirmó que: “Los problemas prácticos planteados por la proximidad y la vecindad debe considerarse que son independientes de la cuestión de la adhesión a la UE”¹⁰⁸. “Desde el lanzamiento de esta política –sigue la Comisión en el *Documento de Estrategia sobre la PEV*–, la UE ha subrayado que ofrece los medios para reforzar las relaciones entre la UE y los países socios, que se distingue de las posibilidades ofrecidas a los países europeos en virtud del art. 49 del Tratado de la Unión Europea”¹⁰⁹.

Sin embargo, la distinción se reveló difícil desde un principio cuando la Comisión advierte –ya en el Documento *Una Europa más amplia*– que la falta de perspectivas de adhesión se plantea de manera diferente en los supuestos señalados en función del marchamo de *uropeidad* del país vecino. Para los países del sur del Mediterráneo, “países mediterráneos no europeos” –dice–, la perspectiva de su potencial adhesión ya ha sido resuelta para descartarla. Mientras que hay “casos que permanecen abiertos, como el de los países europeos que ha expresado claramente su deseo de entrar en la UE”¹¹⁰.

El Parlamento Europeo es la institución que más claramente parece apostar en este sentido. En la Resolución de 20 de noviembre de 2003, relativa a *Una Europa más amplia*, consideró que: “La nueva política... no sólo no es contraria a las aspiraciones de algunos países europeos vecinos de adherirse a la UE..., sino que aunque no coincide con la política de ampliación, puede constituir un elemento importante para la aproximación de estos países a la capacidad de poder presentar, sobre la base de los progresos realizados en la aproximación a los niveles de la Unión, una solicitud de ingreso de conformidad con el art. 49 del Tratado de la Unión”¹¹¹. Asimismo, “hace hincapié, mientras tanto, en que, de conformidad con el art. 49 del TUE, cualquier Estado europeo que respete los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión y *subraya que el reconocimiento inequívoco del derecho de los países que expresen sin ambigüedades sus aspiraciones europeas*, como Ucrania y Moldavia, a alcanzar la categoría de Estados miembros de la UE cuando satisfagan todos los criterios políticos y económicos necesarios para ello debería significar un poderoso incentivo para la cooperación de todos ellos en el marco de la iniciativa de una Europa más amplia”¹¹².

¹⁰⁸ *Una Europa más amplia*, p. 5. La frase está mal construida. Si el sujeto está en plural (“los problemas prácticos”) el verbo y el predicado deberían también estarlo.

¹⁰⁹ *Documento de Estrategia*, p. 3.

¹¹⁰ *Una Europa más amplia*, p. 5.

¹¹¹ párrafo 14.

¹¹² Párrafos 14 y 15, énfasis añadido, DO [2004] C 87 E. Más recientemente, en la Resolución de 19 de enero de 2006 sobre la PEV, se afirma: “Considerando que la PEV incluye... a aquellos países vecinos que han mantenido una larga y estrecha relación con la UE pero que no pueden convertirse en miembros de la Unión, y considerando que *este hecho no afecta en absoluto al mencionado dere-*

No hay pasarelas de la política de vecindad a la de preadhesión, pero hay *contaminación*. Mantener así la autonomía de la política de vecindad es un objeto de contestación para quienes, caso notorio de Ucrania y, en menor medida, de Moldavia, quieren dar un salto de calidad, obligados a la condición de *vecinos a la fuerza*, mal o peor tratados que los candidatos a la membresía reconocidos por la Unión y potenciales o efectivos destinatarios de políticas de preadhesión.

La Unión mantiene así la cuestión de sus límites dentro de la *ambigüedad constructiva*¹¹³ a la que se viene acogiendo de forma pragmática. Lo expresa la Comisión cuando manifiesta que “[e]l objeto de la nueva política de vecindad es establecer un marco para el desarrollo de las nuevas relaciones, *que, a medio plazo, no incluirá la perspectiva de adhesión o un papel en las instituciones de la UE*”. Y añade que “[c]ualquier decisión que se adopte sobre la futura expansión de la UE irá acompañada de un debate sobre los *límites geográficos máximos de la UE*”¹¹⁴. Un medio y largo plazo que la misma Comisión fija “en la próxima década o un período más largo”¹¹⁵.

¿Podría la política de vecindad abierta a Armenia, Azerbaiyán y Georgia marcar también el comienzo del proceso hacia una futura adhesión a la Unión Europea?¹¹⁶ Aunque la solución final es difícil de prever¹¹⁷, la adhesión de Turquía a la Unión Europea será, en cualquier caso, la que podría marcar el planteamiento de la eventual membresía en la Unión de las Repúblicas del Cáucaso sur¹¹⁸.

cho de los países europeos a solicitar su adhesión a la UE... destaca que el proceso de ampliación debe ir acompañado por una política de vecindad ambiciosa, flexible y consistente como una alternativa para aquellos países europeos que no son actualmente Estados miembros de la Unión y no pueden o no desean adherirse a ella, si bien comparten los valores de la UE y están dispuestos a participar en el proyecto europeo” (Considerando 3 y párrafo 3).

¹¹³ AVERY, G., “An ever-wider Europe? Where will the EU’s borders end?”, CEP, *Challenge Europe Issue 16. Europe@50: back to future*, febrero 2007, p. 109.

¹¹⁴ *Una Europa más amplia*, p.5. Véase, en el mismo sentido, las declaraciones de Günter Verheugen cuando era miembro de la Comisión Europea (Speech/04/114, “The European Neighbourhood Policy, de 19 de marzo de 2004, p. 5); y de la actual Comisaria Benita Ferrero-Waldner con ocasión de la presentación de los primeros Planes de Acción en el marco de la PEV (“Let’s be clear about what ENP is, and what it is not. It is not an Enlargement policy. It does not close any doors to European countries that may at some future point wish to apply for membership, but it does not provide specific accession prospect either”, Speech/04/529, de 9 de diciembre de 2004).

¹¹⁵ *Una Europa más amplia*, p. 9. En el mismo sentido se expresa el Consejo Económico y Social en el Dictamen emitido sobre *Una Europa más amplia*, cuando refiriéndose a los futuros vecinos europeos, afirma que “queda excluida de forma explícita la cuestión de las perspectivas de adhesión, es decir, ni se afirma ni se descarta nada” (Dictamen del Consejo Económico y Social sobre “Una Europa más amplia”, de 11 de diciembre de 2003 (DO [2004] C 80).

¹¹⁶ V. OSKANIAN, “Armenia in Europe: Coming home”, *Marco Polo Magazine* 6/2004, pp. 4-5.

¹¹⁷ A. GRIGORIAN, “The EU and the Karabakh conflict”, en *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Institute for Security Studies/Institut d’études de Sécurité, Chaillot Papers n° 65, December 2003, p. 140.

¹¹⁸ La Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre la política de la UE respecto del Cáucaso meridional, de 26 de febrero de 2004, tras considerar que “todos los países del Cáucaso meridional son miembros del Consejo de Europa y de la OSCE, lo que subraya el *destino común que comparten con Europa*”, llega a afirmar que “esos países han subrayado en numerosas

Se trata de una posibilidad que, si bien remota y muy a largo plazo, no ha sido explícitamente excluida para los socios europeos que participan en la PEV. Así, la Comisión, al hacer balance de esta política tras cerca de dos años de aplicación, advertía que “La PEV se distingue del proceso de ampliación de la UE”, en la medida en que “cabe perfectamente mantener una cooperación más estrecha con los países socios, sin perspectivas concretas de adhesión, y, en el caso de los países vecinos europeos, sin prejuzgar su evolución futura de sus relaciones con la Unión Europea, de conformidad con las disposiciones del Tratado”¹¹⁹.

ocasiones su *vocación europea* y han mostrado un profundo *interés en acercarse a la UE con vistas a solicitar su adhesión a largo plazo...*” (Considerados A y C).

¹¹⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la Consolidación de la Política Europea de Vecindad, COM(2006) 726 final, Bruselas, 4 diciembre de 2006, p. 2.

