



Los límites geográficos de Europa en el proyecto de la Unión Europea

Antonio Remiro Brotons

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones
Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid

ANTONIO REMIRO BROTONS

Antonio Remiro Brotons es catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid. Director del programa de doctorado en Derecho Internacional Público y del master en Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid. Ha sido decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma. Ha dictado cursos en la Academia de Derecho Internacional de La Haya (1984), en el Colegio de México (1993), en l'Institut de Hautes Études Internationales de la Universidad Pantheon-Assas (París II) (2000) y en el Institut de Hautes Études Internationales de Ginebra (2003). Profesor Invitado del curso de Derecho Internacional de la OEA en Río de Janeiro (2000).

Entre sus libros cabe mencionar: La acción exterior del Estado, Madrid, 1984; Derecho internacional público. 2. Derecho de lostratados, Madrid, 1987; Política exterior de defensa y control parlamentario, Madrid, 1988; Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional, Madrid, 1996; Derecho internacional (autor principal), Madrid, 1997; El caso Pinochet. Los límites de la impunidad, Madrid, 1999.

Entre sus estudios más recientes figuran Desvertebración del derecho internacional en la sociedad internacional globalizada, CEBDI, V, 2001, pp. 45-381; Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden, REDI, LIII, 2002, pp. 125-171y ¿Nuevo orden o derecho internacional?, Claves de Razón Práctica, no 132, mayo 2003, pp. 4-14.

Los límites geográficos de Europa en el proyecto de la Unión Europea*

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.

Al parecer es Hesíodo en su *Teogonía* (s. VIII a.de C.) el primero en citar el nombre de Europa. La misma raíz etimológica de la palabra *Europa*, que los griegos toman, se dice, de los asirios, avisa: *Ereb* (Europa) es la oscuridad, el ocaso del sol, el occidente, que se contrapone a *Acû* (Asia), el amanecer, la salida del sol, la tierra de oriente². Con motivo de las Guerras

*Texto proporcionado por el autor

1. Véase, por ejemplo, A. CHUECA, *Francia ante la Unión Política de Europa*, Bosch, Barcelona, 1979, pp. 108 y ss.

2. Véase L. DIEZ DEL CORRAL, *El rapto de Europa*, nueva edición, Alianza Editorial, Madrid, 1974, p. 152 y ss.

Médicas el vocablo Europa se extiende a toda la Grecia continental³. En las *Historias* de Heródoto de Halicarnaso, recuerda Ignacio SOTELO, "nos encontramos ya con un concepto de Europa bastante bien delimitado, tanto en sentido geográfico como histórico-cultural [...] La primera *idea* de Europa se configura a partir del contraste del mundo griego con el persa (énfasis en el original)"⁴.

Europa es mencionada con ocasión de la batalla de Poitiers⁵ y en una crónica mozárabe del siglo VIII se denomina *européenses* a las huestes de Carlos Martel⁶. Por aquél entonces aún no podía hablarse de Europa desde el Atlántico hasta el Ural. Para los geógrafos de la Edad Media la frontera entre Europa y Asia era el río Tanais, el Don, que desemboca en el mar de Azov⁷. Según cuenta Francisco RODRIGUEZ ADRADOS, fue en el siglo XVIII cuando un geógrafo e historiador ruso, TATISHCHEV, fijó la frontera de Europa en los Urales, sin duda para dejar dentro a Rusia⁸.

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 Europa) 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

3. Ibid., p.152 y ss.

4. Véase 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.

5. Véase A. BESANÇON, "Les frontières de l'Europe", *Commentaire*, 2004 (105), pp. 5-16, p.6.

6. Véase J. ORLANDIS, *Europa y sus raíces cristianas*, Madrid, Rialp, 2004, p.13.

7. Véase J. LE GOFF, *¿Nació Europa en la Edad Media?*, cit., pp. 7-8. Esta Europa geográfica medieval incluiría a las actuales Bielorrusia y Ucrania, pero apenas tocaría a la Federación de Rusia.

8. Véase F. RODRIGUEZ ADRADOS, *¿Qué es Europa? ¿Qué es España?*, Real Academia de la Historia, Madrid, 2004, p.16.

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 Europea ontológica determinada por la geografía⁹.

El proceso de unificación puesto en marcha en 1951 por los seis Estados *europesos* que instituyeron la Comunidad Europea del Carbón y del Acero¹⁰ cuenta hoy, desde el 1 de mayo de 2004, con veinticinco miembros bajo el palio de la Unión Europea¹¹. Este proceso se ha asociado tan estrechamente con *Europa* que ha acabado apoderándose de ella y de sus gentilicios¹², lo que es particularmente explícito en el título mismo del "Tratado por el que se establece una Constitución para *Europa*", adoptado por consenso por la Convención Europea los días 13 de junio y 10 de julio de 2003, presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma el 18 de julio y hecho suyo, con algunas modificaciones, por la Conferencia Intergubernamental en el texto fechado el 6 de agosto de 2004.

Sin embargo, lo único que, desde un punto de vista geográfico, nos dice de *Europa* la *Constitución para Europa* es que "Europa es un continente"¹³. Nada más. La *Constitución* es también

9. Así, Turquía es miembro del Consejo de Europa casi desde sus orígenes, al ser efectiva su adhesión el 13 de abril de 1950. Los países caucásicos fueron admitidos recientemente (Georgia, 27 de abril de 1999; Armenia y Azerbaijón, 25 de enero de 2001).

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

11. 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* en 1986 al incorporarse España y Portugal. Se llegó a la *Europa de los Quince* en 1995, con Austria, Finlandia y Suecia. La cuarta y más numerosa ampliación de la Unión ha supuesto la adhesión 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). 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.

12. 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.

13. Párrafo primero del preámbulo de la *Constitución para Europa*.

consciente de sus límites, pues dedica un título, el VIII, de la Parte I a lo que llama su "entorno próximo", es decir, "los Estados vecinos" con los que se propone desarrollar relaciones *estrechas, preferentes*, de buena vecindad¹⁴. Pero no se precisa quienes son esos Estados vecinos, lo que hace la categoría fluida y variable, 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 Unión.

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 Africa 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 Asia¹⁵.

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 Africa 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 *uropeidad* de quienes no son *Europa de la Unión* y quieren serlo?

14. Véase artículo I-57 de la Constitución para Europa.

15. Véase, por ejemplo, Atlas General Santillana, cit., pp.72-73 y 82-83.

La observación empírica confirma el asentamiento sustancial de todos los Estados miembros de la Unión en el solar territorial del *continente Europa*, al menos hasta la última ampliación, efectiva desde el 1 de mayo de 2004. Los Estados miembros de la Unión forman parte, en efecto, del núcleo incontestado de la Europa geográfica. Cuando hablamos del continente europeo incluimos, desde luego, sus islas adyacentes, sean Estados insulares (Gran Bretaña y la República de Irlanda) o pertenencias de Estados asentados en el continente *tout court*.

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 no¹⁶.

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 establezca para ellas un régimen especial. Piénsese por ejemplo en los Departamentos franceses de Ultramar (Guyana, Martinica, Guadalupe, Reunión) o en las regiones insulares *ultraperiféricas* portuguesas (Azores, Madeira) y españolas (Canarias), o en las ciudades autónomas de España en el norte de África (Ceuta y Melilla)¹⁷. Partiendo de la Europa geográfica la Europa de la Unión se extiende a otros continentes. Cabe recordar que 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

16. Véase artículo IV-4.1 de la Constitución para Europa.

17. Véase artículo IV-4.2 y 3 de la Constitución para Europa. Asimismo, artículo III.330.

propia decisión¹⁸; y 2) hay Estados indiscutiblemente situados en el continente europeo que se mantienen al margen de *Europa* porque así lo quieren (Islandia, Noruega, Suiza¹⁹) o tienen un carácter muy particular²⁰.

La última ampliación de la Unión, que ha hecho de la República de Chipre miembro de la Unión 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)²¹. 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.

Hay Estados indiscutiblemente situados en el continente europeo llamados a la *Europa de la Unión* cuando las circunstancias lo permitan, habiéndose elaborado para ellos programas de preadhesión que en unos casos han de culminar en 2007

18. Véase artículo IV-4.4, 5 y 6 de la *Constitución para Europa*. En principio, el tratado se aplica a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado Miembro, pero las islas Aland, las islas del Canal y la isla de Man son objeto de previsiones particulares y el tratado no se aplicará en ningún caso a las islas Feroe y a las llamadas "zonas de soberanía" de Gran Bretaña en Chipre. 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.

19. Sin aspirar a la adhesión, Suiza y Noruega satisfacían sin embargo los requisitos en 2000, 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, 99, p.5.

20. 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.

21. Véase, por ejemplo, *Atlas General Santillana*, Madrid, 1995, p. 73.

(Bulgaria, Rumania, probablemente Croacia) y en otros no tiene fecha por ahora (Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Serbia y Montenegro).

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* de la Unión²². 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 Turquía²³. 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, facilitando la cobertura de la llama-

22. La reciente Comunicación de la Comisión Europea acerca de la Política Europea de Vecindad (ENP en sus siglas inglesas) establece claramente que en Europa, esta política se dirige a Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia (*Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Comisión Europea, COM (2004) 373 final, 2004, p. 7).

23. Georgia y Azerbaiján son vecinos de Rusia y los tres lo son de Turquía (aunque la vecindad de Azerbaiján apenas es apreciable en mapas a gran escala). En 2003 la Comisión Europea entendía que la situación en el Cáucaso del Sur era tan complicada que decidió excluir esta región "por el momento" del ámbito geográfico de la Política Europea de Vecindad (*Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una Europa más amplia, Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y el Sur de Europa*, Comisión Europea, COM (2003) 104 final). Un año después la Comisión consideró que ese "momento" ya había pasado y recomendó la inclusión de estos tres países en la Política Europea de Vecindad (*Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Comisión Europea, COM (2004) 373 final, mayo 2004, p. 7).

da *Comunidad de Estados Independientes* compuesta, bajo liderazgo ruso, por las restantes Repúblicas federadas de la Unión Soviética, europeas y asiáticas, salvo Georgia. 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 Ucrania²⁴, Moldavia ha de seguir su destino, no el de Rumania.

Tanto Rusia como Turquía (incluso Kazajstán) 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 (Kaliningrado²⁵) 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, al menos por ahora, 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 miembros²⁶.

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"²⁷. El espolón europeo de Turquía ¿hace de la República un Estado *europeo* a los efectos de la Unión?

24. *La Estrategia Común del Consejo Europeo sobre Ucrania* (DOCE, 1999, L 331/1) reconoce "las aspiraciones europeas de Ucrania y se congratula de su opción a favor de Europa", pero no parece dispuesta por ahora a considerar su candidatura.

25. *Comunicación de la Comisión al Consejo. Kaliningrado: tránsito*, COM (2002) 510 final.

26. *The Russian Federation Middle Term Strategy Towards the European Union (2000-2010)*. La cumbre Unión Europea-Rusia de San Petersburgo (2003) sentó las bases para desarrollar la asociación estratégica de las partes mediante la creación de cuatro áreas comunes de interés (Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy. Strategy Paper, Comisión Europea, COM (2004) 373 final, mayo 2004, p. 7).

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

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 Unión²⁸. 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. El pasado, el presente e incluso algunas propuestas de futuro lo confirman.

28. "El territorio -decía J. FONTANA en 1994 (*Europa ante el espejo*, Crítica, Barcelona, 1994, p.9)- no puede servir de elemento caracterizador, porque nunca ha tenido unos límites físicos claros".