

INGRESO DE TURQUÍA EN LA UNIÓN EUROPEA

Félix Abad Alonso

Comandante del Ejército de Tierra.

Introducción

El Consejo Europeo acordó en su reunión del 16 y 17 de diciembre del año 2004, con el informe y recomendación de la Comisión, que Turquía cumplía suficientemente los criterios políticos de Copenhague para entablar las negociaciones de adhesión. Estas negociaciones se iniciaron el 3 de octubre de 2005 dentro de un marco de negociación, cuyo texto tuvo inicialmente objeciones por parte de Austria y Chipre, aunque finalmente contaron con su visto bueno.

A pesar de las dificultades, parece visualizarse el final del camino, tras largos años desde su solicitud de asociación a la Comunidad Económica Europea en julio de 1969. De hecho, la asociación de Turquía con Europa es la más larga de cuantos países han accedido y probablemente, de los que accederán a ella en el futuro. Pero este nuevo avance para la adhesión, vuelve a suscitar polémicas sobre la conveniencia o no de su ingreso, debido al riesgo de escisión entre la postura de los gobiernos y la opinión pública en algunos puntos de Europa, especialmente en aquellos dónde existe una cantidad importante de inmigrantes turcos. Así, Francia anunció una futura consulta electoral a sus ciudadanos, llegado el momento de la decisión final de adhesión de Turquía.

Con este ensayo se pretende tras un breve recorrido histórico del proceso de asociación de Turquía, analizar los argumentos en pro y contra de la adhesión, así como las consecuencias positivas o negativas, tanto de su adhesión como del posible rechazo.

Síntesis histórica del proceso

Turquía se incorporó al campo occidental, integrándose en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1951, convirtiéndose en una piedra angular

del sistema defensivo euro-atlántico, al ser el segundo país que mayores fuerzas aportaba tras Estados Unidos. Además, se incorporó a la Organización para la Cooperación Económica (OCEE, posteriormente OCDE), la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE, posteriormente la OSCE) y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD).

En 1959, Turquía solicita ser miembro asociado de la Comunidad Económica Europea (CEE), convirtiéndose en 1963 en Estado asociado a la CEE tras la firma del Acuerdo de Asociación de Ankara, después del retraso producido por el golpe de Estado militar de 1960 en Turquía. En el artículo 28 de dicho Acuerdo ya se contemplaba la posibilidad, aun con cautela, de convertirse en miembro pleno de la CEE.

A este Acuerdo, cuya intención era el establecimiento gradual de una Unión Aduanera, se le añadió un protocolo adicional en 1970, en el que se marcaba que debería estar establecida la citada unión aduanera en veintidós años. No obstante y tras varias moratorias, no sería hasta 1996 cuando Turquía se convertiría en el primer país no perteneciente a la Unión Europea, que formaba una Unión Aduanera para productos industriales y agrícolas transformados. De esta forma, se llevó a cabo la supresión de una amplia gama de impuestos y aranceles, pero sin llegar a alcanzar la libertad de movimiento de personas, servicios y capitales inicialmente previstas.

El 14 de abril de 1987, Turquía presenta la solicitud para convertirse en miembro de la CEE. Esta solicitud fue rechazada en el dictamen emitido por la Comisión Europea en diciembre de 1989. Entre los argumentos negativos que rechazaban la apertura de negociaciones, destacan la situación política y económica de Turquía, la situación de Chipre y las consecuencias negativas de la disputa contra un Estado miembro (Grecia).

Es importante destacar el carácter de acuerdo previo o preludio para la unión política posterior que suponía la Unión Aduanera del Acuerdo de Ankara, ya que fue pasado de nuevo por alto algunos años después tras no ser incluido como Estado candidato. Este hecho tuvo como consecuencia un distanciamiento con Ankara, que prácticamente rompió sus relaciones con Bruselas hasta la cumbre de Helsinki de

1999. En este caso, los principales obstáculos para la adhesión fueron nuevamente la situación política y económica, y la trayectoria de Turquía en materia de derechos humanos.

Pero fue en el año 1999, cuando se dio un giro en las relaciones entre Turquía y la Unión Europea tras la cumbre de Helsinki de 1999, colocando a Turquía en el camino firme hacia la adhesión. Así, durante el Consejo de Europa celebrado los días 10 y 11 de diciembre se concluyó que:

“Turquía es candidato para incorporarse a la Unión, aplicándoles los mismos criterios que se aplican a los demás candidatos”.

Cuando Turquía obtuvo la categoría de país candidato por disponer de las características básicas de un sistema democrático, aunque simultáneamente mostrara deficiencias en materia de derechos humanos y protección de las minorías, la Unión Europea se vio acorralada y no pudo aplazar de nuevo las negociaciones para la adhesión. Otro nuevo rechazo, dados los innegables progresos realizados por Turquía, hubiera supuesto una confirmación de la afirmación de Atatürk:

“Occidente siempre ha visto con prejuicios a los turcos, pero nosotros los turcos siempre hemos avanzado sistemáticamente hacia Occidente”.

También hubiera producido una desconfianza en la credibilidad del proyecto de la Unión Europea (especialmente en el mundo musulmán) y desencadenado reacciones adversas en Turquía por aplicarles un “doble rasero”.

Tras Helsinki, se estableció una asociación de adhesión, en la que se emitieron informes sobre la evolución de la Comisión Europea con carácter anual, así como exámenes preliminares sobre el acervo comunitario que estimularía y apoyarían los esfuerzos reformistas de Turquía. Pero no sería hasta el 2002, cuando el proceso de adhesión recibió un fuerte espaldarazo tras las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas en octubre del mismo año, ratificado dos meses más tarde en el Consejo Europeo de Copenhague. En este último, se reconocía los importantes progresos alcanzados por Turquía en el cumplimiento de los criterios para convertirse en futuro miembro de la Unión Europea, aun cuando simultáneamente se señalaban deficiencias en su puesta en práctica. Posteriormente y ante la insistente

demanda de Turquía de fijar una fecha para la apertura de las negociaciones, el Consejo Europeo decidió fijar la fecha de diciembre de 2004 para la comprobación de que Turquía cumplía los criterios políticos de Copenhague e iniciar sin más dilaciones las negociaciones de adhesión.

Por fin y tal cómo expresábamos al comienzo de este ensayo, el Consejo Europeo acordó en su reunión del 16 y 17 de diciembre, que Turquía cumplía suficientemente los criterios políticos de Copenhague para entablar las negociaciones de adhesión. Negociaciones, que se han iniciado el 3 de octubre de 2005.

Argumentos contra la adhesión

Varios son los argumentos de aquellos que ven con malos ojos la adhesión de Turquía a la Unión Europea, la mayoría, basados en hechos históricos pasados, pero con fuertes repercusiones en el presente y futuro de una hipotética Europa con Turquía. Pero qué mejor para debatir estos argumentos que enunciarlos a continuación:

- Algunas voces influyentes, como Valery Giscard d'Estaing, antiguo presidente de Francia, declaran que Turquía no es un país europeo y que su adhesión significaría “el final de Europa”.
- Otros consideran que los avances en materia de derechos humanos, especialmente en el trato a la mujer y la minoría kurda, no son suficientes para la incorporación a la esfera europea.
- Muy de moda en la actualidad tras los atentados terroristas del 11-S en Nueva York, 11-M en Madrid y muy recientemente 7-J en Londres, la teoría del “choque de civilizaciones” de Huntington anima a sectores de la población europea a ser recelosos de la integración de un país musulmán en Europa, por miedo a que nos acerquen conflictos como el de Oriente Medio a las puertas de Europa.
- La fuerte influencia del Ejército en la esfera política, a pesar de haber sido garante del laicismo de la República de Turquía, provoca muchas dudas en determinadas mentes europeas sobre su posible intervencionismo en el futuro político del país.

•

- La situación en la aun dividida Chipre y los posibles conflictos territoriales en el mar Egeo con un país miembro de la Unión Europea, Grecia, siembran en algunos sectores de población europea ciertas dudas de nuevo, sobre la posible amenaza de conflictos en la misma Europa para el futuro.
- La importante masa de población turca con una población cercana a los 75 millones de habitantes, además de ser una amenaza migratoria importante, podría suponer con el voto de mayoría doble (población y Estados miembros), que Turquía tuviera un peso en las decisiones europeas equiparables a Alemania, lo cual provoca cuando menos, incertidumbre en determinados sectores.
- Su economía actual atraería una gran parte de las ayudas europeas y fondos de cohesión en detrimento de otros Estados.

No cabe duda que la posible adhesión de Turquía a la Unión Europea (probablemente por el 2015), por el tamaño del país, su pobreza y religión musulmana tendrá una categoría especial. De entrada, la Comisión, como un caso único, avisaba que recomendaría la suspensión de las negociaciones si percibiera una violación “seria y persistente” de los derechos humanos o de los valores europeos. El proceso de vigilancia de las reformas también será más riguroso. Ante esta situación y los recelos relacionados anteriormente de muchos ciudadanos y políticos europeos de renombre, la adhesión no parece ni mucho menos garantizada.

Pero analicemos la consistencia de todos estos argumentos negativos a la adhesión de Turquía a la Unión Europea. En primer lugar, la europeidad de Turquía que tanto se pone en duda debería haber sido planteada en 1959 cuando presentó su primera solicitud, en 1987 cuando depositó la segunda, o en 1999 antes de ser reconocido con la condición de candidato. Además, son llamativos los rechazos de plano de solicitudes de adhesión de Marruecos o Israel con el argumento de que ambos se encuentran fuera de los confines de Europa (África y Oriente Medio) y no así el de Turquía. Por otra parte la propia Unión Europea rechazó durante el 2004 el argumento geográfico con el acceso de Chipre, cuando gran parte de la isla se encuentra situada al este de Ankara.

Tal y como dice el Informe de la Comisión Independiente para Turquía en sus conclusiones de septiembre del 2004:

“Turquía es un país euroasiático, su cultura e historia está estrechamente entrelazada con Europa, con una fuerte orientación Europea y una vocación europea que ha sido aceptada durante décadas por parte de los gobiernos europeos... Ningún gobierno puede reivindicar que estas decisiones, incluyendo las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague de 2002 acerca de las negociaciones para la adhesión, no fueron adoptadas con pleno conocimiento de todas las circunstancias”.

Sin embargo, la adhesión de Turquía a la Unión Europea abriría casi con total seguridad la “caja de Pandora” para que otros países realizaran peticiones de adhesión a la Unión Europea. Así, sería muy difícil el rechazo a Georgia y Armenia con una identidad profunda y específicamente cristiana. Y estos países podrían provocar un efecto cadena en un tercer país caucásico, Azerbaiyán, que también querría ingresar. Por otra parte por qué Bielorrusia, Ucrania y Moldavia tienen menos derecho a un nivel de vida europeo que los habitantes de Estonia, Rumania y Bulgaria. Y qué podemos decir de Rusia, cuya población duplica la de Turquía. En fin, no cabe la menor duda del riesgo de efecto llamada que podría provocar la adhesión de Turquía.

En segundo lugar, no se puede negar que en algunos sectores de la sociedad turca continúan las tradicionales prácticas abusivas sobre las mujeres y las niñas que incluyen la violencia doméstica, los crímenes de honor, los matrimonios concertados y una escolarización inadecuada para las niñas, que da lugar al analfabetismo femenino y a la exclusión de las mujeres de los puestos de trabajo y de la atención sanitaria. No obstante, existe una gran división entre la Turquía moderna y la Turquía tradicional, y entre el este y el oeste, en lo que se refiere a los derechos de las mujeres. Aunque ciertamente, esta situación es intolerable en un Estado moderno y no puede ampararse en tradiciones sociales y culturales o en la falta de desarrollo económico de una región. Por el lado positivo, las autoridades turcas se han comprometido a ser firmes en la eliminación total de estas prácticas que pertenecen a épocas anteriores, revocando por parte del Parlamento varias disposiciones legales en favor de su mantenimiento.

Por otra parte, el Parlamento turco ha aprobado reformas que afectan a cuestiones sensibles como son los derechos culturales de los kurdos. Así se empezaron a desmoronar algunos tabúes cuando la televisión pública turca comenzó la retransmisión de programas en kurdo y se indultó a cuatro destacados activistas kurdos.

Resumiendo, en el terreno de los derechos humanos, Turquía ha realizado progresos al adoptar convenciones internacionales y el principio de la supremacía de los tratados internacionales y europeos. De hecho, esto ha quedado ratificado sobre la legislación nacional turca mediante enmiendas a la constitución. El informe sobre los progresos realizados por Turquía que elaboró la Comisión Europea en 2004 afirma que:

“La tortura ha dejado de ser sistemática, pero que se siguen produciendo casos de maltrato, incluida la tortura, por lo que serán necesarios mayores esfuerzos para erradicar dichas prácticas”.

El Gobierno ha expresado su compromiso con una política de tolerancia cero con respecto a la tortura, reforzando considerablemente la legislación en esta materia.

En tercer lugar, en cuanto al papel político del islam, el carácter secular del sistema impuesto por Atatürk después de la fundación de la República Turca debería entenderse correctamente. En Turquía, secularismo significa relegación de las creencias religiosas a la esfera privada y eliminación de los preceptos del Corán de la vida pública. No obstante, se necesita trabajar más en el terreno de la libertad religiosa, ya que resulta prácticamente imposible que las comunidades religiosas que no sean islámicas puedan construir iglesias o incluso reparar las existentes, mientras que las comunidades musulmanas no tienen que enfrentarse prácticamente a ninguna restricción a la hora de construir mezquitas en los países miembros de la Unión Europea.

En cuarto lugar, el Gobierno turco ejerce cada vez más su control sobre el ejército, que ha ejercido durante largos años un papel preponderante en la nación, aunque continúa su influencia mediante una serie de canales informales. No obstante, hay que tener en cuenta que las Fuerzas Armadas turcas son una institución popular, fundamentalmente por encontrarse encima de la clase política desacreditada y

generalmente corrupta, y por constituir el baluarte laico contra el fundamentalismo islámico.

En quinto lugar, es improbable que las aspiraciones turcas de acceder a la Unión Europea se vean obstaculizadas por el resultado negativo de los referendos sobre la reunificación de Chipre de abril de 2004, ya que Turquía se ha ganado la simpatía de la comunidad internacional, al aprobar los turcochipriotas el plan de reunificación patrocinado por Naciones Unidas, en contraste con los grecochipriotas del sur que lo rechazaron. En consecuencia, se ha producido la enorme frustración de Naciones Unidas por una oportunidad histórica desperdiciada. Sólo la zona sur entró en la Unión Europea el 1 de mayo debido a que el plan de reunificación exigía la aprobación de las dos comunidades.

Por otra parte, las relaciones de Turquía con Grecia continúan mejorando durante estos últimos años. Además, Grecia apoya actualmente la adhesión de Turquía como miembro de la Unión Europea. Se están desarrollando esfuerzos por resolver diversos contenciosos bilaterales y se están manteniendo conversaciones en torno a las disputas en el mar Egeo. Es probable que la apertura de las negociaciones de adhesión con Turquía, facilite en gran medida la búsqueda de soluciones para estas cuestiones. Igualmente, el acercamiento de Turquía hacia la Unión Europea tendrá efectos positivos sobre las relaciones con otros Estados limítrofes. En particular, con respecto a Armenia, cabe esperar una apertura de fronteras y la mejora de las relaciones bilaterales, incluyendo el reconocimiento por parte de Turquía de los trágicos sucesos ocurridos en el pasado, en aras de la reconciliación europea.

En sexto lugar, el posible efecto de la adhesión de Turquía a la Unión Europea sobre el fenómeno migratorio, dependerá de factores como el desarrollo demográfico de Turquía y la Unión Europea, la situación económica turca, las perspectivas de empleo y oportunidades económicas en el propio país, la demanda del resto de países europeos de mano de obra y la evolución de las políticas sobre migración del resto de socios. Por tanto, es mucha la incertidumbre con respecto este tema, aunque estudios sobre pronósticos de desarrollo demográfico apuntan a que la relativamente modesta inmigración que podría venir de Turquía, sería soportable e incluso podría suponer una repercusión económica positiva. No obstante, tal y como se expresa en las conclusiones del Informe de la Comisión Independiente para

Turquía, es probable que la libertad de movimientos de los trabajadores se aplique sólo después de un periodo transitorio, pudiendo de esta forma los gobiernos, controlar la inmigración varios años tras la adhesión de Turquía.

En cuanto a los recelos creados por la posible fuerte posición de Turquía debido al sistema de doble mayoría, aunque Turquía fuera el país más poblado, no podría bloquear por sí solo ninguna decisión; necesitaría al menos las poblaciones de otros dos países grandes para alcanzar el umbral del 35 % exigido.

Para finalizar, en relación a las dudas surgidas por la pobreza de Turquía, no queda lugar a la duda de que Turquía precisará de ayuda financiera por parte de la Unión Europea durante años. Pero, también es innegable el potencial económico de Turquía, debido a su localización geográfica y población activa joven y dinámica. Además es de esperar, al igual que se produjo en otros países ya pertenecientes a la Unión Europea, que con la apertura de las negociaciones para la futura adhesión se produzca un resurgir económico, al inducir al gobierno turco a continuar con las reformas institucionales y estructurales que mantengan un régimen económico riguroso en estrecha colaboración con la Unión Europea. Es importante destacar también, que la posición de Turquía no es peor en los aspectos fundamentales a las que tuvieron otros países en su proceso de adhesión.

Consecuencias de la adhesión

Tras analizar los argumentos contrarios a la adhesión de Turquía en el apartado anterior, acometamos un estudio de las consecuencias que pudiera acarrear la citada adhesión.

Comenzando con las consecuencias positivas, enunciemos las siguientes:

- La condición de miembro de Turquía en Europa, supondría una prueba fehaciente de la compatibilidad de la fe islámica con la democracia, a la vez que consolidará a Europa como una Sociedad tolerante y fortalecida por su diversidad cultural. Una Unión Europea multiétnica, multicultural y con multitud de religiones, podría desmontar la teoría de Huntington sobre “el choque de civilizaciones” como destino esperado de la humanidad.

•

- El “enano político” que parece ser la Unión Europea, podría dar el salto cualitativo asumiendo una mayor responsabilidad política en el globo, ya que Turquía fortalecería su capacidad como actor en política exterior, debido a que su posición geoestratégica supondría una nueva dimensión en los esfuerzos políticos en regiones como Oriente Medio, el Mediterráneo, Asia Central y el sur del Caúcaso, de vital importancia.
- La importante capacidad militar de Turquía y su potencial como base adelantada, darían un fuerte impulso a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), ya que siendo uno de los socios más fuertes de la OTAN y con una clara orientación a la PESD, sería de gran valor para el sistema defensivo europeo.
- Turquía aumentaría el peso económico de la Unión Europea, ya que Turquía tiene un enorme potencial económico, por sus recursos y mano de obra joven, su potencial como mercado y su situación clave como país de tránsito de suministros energéticos.

Entre las consecuencias negativas de la adhesión, ya enunciadas algunas al mostrar los principales recelos europeos a la misma en el apartado anterior, destacan las siguientes:

- La adhesión de Turquía convertiría a la Unión Europea en una entidad en su conjunto más pobre, lo que derivaría en una exigencia mayor para los países más ricos. Esto llevaría a la necesaria recepción de Turquía de ayudas importantes, en detrimento de otros Estados.
- La expansión de Turquía podría suponer un riesgo al proyecto de una Europa unida políticamente, por sus fuertes intereses en Asia Central, sur del Caúcaso y Oriente Medio, que añadirían una heterogeneidad aún mayor a los veinticinco miembros actuales, creando más divisiones en la organización y dificultando las soluciones de consenso.
- La proximidad de la adhesión de Turquía ha provocado fuertes reacciones de desasosiego en algunas zonas de Europa, tanto en la opinión pública como en determinados dirigentes políticos. Estas reacciones, se han producido

especialmente en aquellos países con minoría turca numerosa como Alemania, Francia, Austria, Países Bajos y Bélgica por la experiencia acumulada de años con inmigrantes turcos y su dificultad para integrarse en su sociedad. Temen que las grandes diferencias culturales y religiosas no permitan la plena integración y sobre todo, son temerosos de nuevas oleadas incontroladas de inmigrantes.

Consecuencias del rechazo a la adhesión

Pero, cuales serían las consecuencias negativas ante un rechazo a la adhesión de Turquía con la Unión Europea. Destaco las siguientes:

- El rechazo podría provocar un giro hacia Oriente que obligaría a Turquía a buscar alianzas con los países del mar Negro y Asia Central, especialmente los de origen “turcófono”. Esto supondría la pérdida de la plataforma que nos acercaría a los estratégicos recursos del mar Negro y Asia Central.
- La población turca, herida en su orgullo al sentirse despreciada por Occidente, se volvería más islámica y oriental, poniendo en peligro incluso la secularización del sistema político.
- Se resentiría la economía turca, pudiendo resultar un país más pobre e inestable en plenas puertas de Europa, con consecuencias negativas para Europa, Asia y Oriente Medio al dificultar la reconstrucción e integración del Sudeste europeo.
- La acción en política exterior de la Unión Europea sobre Oriente Medio y Asia quedarían mermadas al fallar el nexo que supone Turquía.
- Podría ponerse en peligro el papel intermediario entre Occidente y Oriente, entre el cristianismo y el islamismo, y resquebrajarse el muro de contención que supone Turquía al islamismo radical.

Por último, sólo nos queda por enunciar las posibles consecuencias positivas ante un rechazo hacia la adhesión. En este sentido y de forma general, se podría resumir, que los escépticos creen que sin Turquía, sería más fácil alcanzar la unión política tan deseada por los europeístas más fervientes. Pero a la vista está, que tras el

fracaso inicial del Tratado Constitucional de la Unión Europea, “la unión además de hacer la fuerza”, también complica las decisiones consensuadas.

¿Por qué entonces se sigue ampliando la Unión Europea? Si ansiamos la unión política europea, no será más sencillo alcanzarla con menos países. Quizás haya otras consecuencias positivas en la “no adhesión” que no alcance a ver en este análisis, pero indudablemente abundan las negativas.

Conclusiones

Tras el análisis de los diferentes argumentos negativos de la adhesión de Turquía a la Unión Europea, podríamos destacar que éstos pueden ser en su mayoría rebatidos, a pesar de los escépticos europeístas. Además, las consecuencias negativas de la “no adhesión” superan con creces los argumentos negativos de la “adhesión” y no solamente repercutirían en Europa, sino en todo el orden mundial. Como dice Brzezinski en *El gran tablero mundial*:

“Una Turquía que se sienta excluida de la Europa en la que ha intentado participar se convertirá en una Turquía más islámica, más proclive a vetar la ampliación de la OTAN por resentimiento y menos proclive a cooperar con Occidente en la búsqueda de la estabilidad y de la integración de una Asia Central secular en la economía mundial”.

El mismo autor define Eurasia como el principal campo de juego del planeta, en el que Turquía sin duda es uno de los jugadores titulares. Pero en su juego, podría avanzar en varias direcciones repercutiendo en el resultado del encuentro: hacia Occidente, de claro corte favorable a la Unión Europea; hacia el mar Caspio y Asia Central, de resultado incierto y; como más peligroso, hacia los países de Oriente, dónde Europa perdería sin duda el partido.

BIBLIOGRAFÍA

Adhesión de Turquía a la Unión Europea: ¿una rosa o una espina?, 17/05/2004. Real Instituto Elcano. Wiliam Chislett.

La adhesión de Turquía a la Unión Europea: el momento de la verdad, 13/12/2004. Real Instituto Elcano. Wiliam Chislett.

Turquía ¿Entre Oriente y Occidente?, Revista Ejército Junio 2005. Antonio Ramón Bernal Martín.

Turquía en Europa: ¿Más que una promesa? Informe de la Comisión Independiente para Turquía, Septiembre 2004.

El gran tablero mundial, Zbigniew Brzezinski.

Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Europa de Bruselas (16 y 17 de diciembre de 2004).