

# TURQUÍA: ¿ASOCIADO O MIEMBRO?

POR JORGE FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA

## INTRODUCCIÓN

Cada una de las cinco ampliaciones que la Unión Europea ha efectuado hasta ahora, ha conllevado algún grado de sorpresa y de resistencia de parte de los seis socios fundadores y de aquellos que sucesivamente se iban incorporando a la Organización. Ello ha venido siendo así porque de alguna forma, la Europa nuclear tiene una visión restringida de lo que es el continente.

De esta forma los seis firmantes del Tratado de Roma veían al Reino Unido e Irlanda como una extensión del continente Americano que las corrientes del Atlántico hubieran empujado hacia Europa. Igualmente, al empezar África en los Pirineos, la península ibérica quedaba automáticamente segregada de Europa. Otro tanto ocurría con los Balcanes a los que ven como una curiosa mezcla de Oriente Medio, Asia y África y ello a pesar de que una de las cunas de la civilización europea -Grecia- se encontrara allá. Europa Central y Meridional, la que se extiende desde Polonia a Bulgaria quería ser vista como excéntrica, remota, “oriental” ignorando que Viena, Budapest, Praga o Cracovia -que no Paris, Bruselas o La Haya- son el verdadero centro del continente.

Si esa resistencia a la ampliación fue cierta en cada uno de los cinco ejercicios integradores operados entre 1972 lo va a ser en mucha mayor medida en el caso de Turquía y ello a pesar de que este país es ya socio de todas las restantes organizaciones europeas desde hora temprana: el Consejo de Europa desde 1949, la OTAN desde 1951, la OSCE desde 1972, la OCDE, el BERD etc.

El presente trabajo, al estudiar las posibilidades de integración de Turquía en la UE, estará constantemente respondiendo a las preguntas que la opinión pública europea se formula

sin cesar: por qué Turquía ha tenido siempre vocación europea pese a que su territorio apenas se encuentra en el continente y su cultura y civilización aun menos. Por qué Europa desde que eran seis hasta que somos 27 no adoptó una postura inconfundible de aceptación o rechazo permitiendo a Ankara hacer sus proyectos políticos con más seguridad. Por qué aun ahora, en 2005 cuando ya está prácticamente aceptado que las negociaciones de adhesión comenzarán en Octubre, siguen poniéndose todo tipo de interrogantes a cuál será el desenlace de ese proceso negociador y cuándo se cerrará éste.

## **DEL IMPERIO OTOMANO A LA REPUBLICA DE ATATURK**

Desde la UE se tiende a mirar a los turcos como una raza diferente, ajena, extra europea. Es como si pensáramos que para ser europeos es necesario haber nacido en el continente y que pueblos que originaron sus culturas más allá de nuestro territorio -no olvidemos que casi todos los actuales estados recibieron muchas poblaciones de aluvión procedentes de Asia y África- no podían llegar a ser tan europeos como los que aquí se originaron. Siguiendo ese principio casi nadie en EEUU podría considerarse estadounidense.

Los turcos se asientan en Anatolia en el siglo XI y fundan el Imperio Otomano que se expande hacia el Oeste hasta Viena y por el Norte de África hasta Argelia. Fueron herederos de los Imperios Bizantino y Romano de Oriente y de las ricas culturas grecolatina y judeocristiana muy presentes en Asia Menor.

Esa región hoy turca está vinculada a nuestra cultura con nombres tan evocadores como el historiador Herodoto, el fabulista Esopo, el obispo San Nicolás, el riquísimo Creso, el gastrónomo Lúculo. Lugares como Troya, Efeso, el monte Ararat, Pergamon, Tarso nos fuerzan a recordar que en el lugar que hoy es Turquía se encuentra una de las cunas de la civilización occidental.

El imperio otomano fue pieza importante de la política europea ya actuando como aliado, como refugio de emigrantes -por ejemplo los judíos españoles expulsados en 1492- o como conquistador de igual modo que lo hicieron otras potencias europeas.

Ya en el siglo XIX, tras la guerra de Crimea en 1856, la “Sublime Puerta” fue invitada a unirse al concierto europeo que junto al reducido número de grandes potencias del momento, debía decidir el futuro del continente. De esta forma, el estrecho contacto con Occidente, llevó a los sucesivos sultanes a occidentalizar el imperio modernizando el Ejército, la banca, la administración, la enseñanza, la ciencia, la legislación civil y penal. Ese ideario liberal y modernizador fue adoptado por los “jóvenes otomanos” y más tarde por los “jóvenes turcos”.

Unos y otros pusieron las bases para las profundas reformas que Mustafá Kemal acometió tras la caída del Imperio Otomano en su búsqueda por constituir un Estado moderno. Atatürk deroga el sultanato y el califato, adopta un Código Civil basado en el suizo, sustituye el alfabeto árabe por el latino, cambia el calendario lunar por el solar, sustituye el viernes por el domingo como día de descanso, reconoce los derechos políticos de las mujeres, favorece la interiorización del Islam y el comienzo en suma de la creación de un estado secular moderno.

Bien es cierto que todo ello aun no ha permitido que la cultura otomana y más tarde turca haya podido imbricarse en la occidental proporcionando nombres y tendencias que hayan pasado a popularizarse dentro del acervo occidental como si lo han logrado representantes de todas las ramas de la cultura de otros muchos países recién incorporados a la Unión Europea (Polonia, la República Checa), que lo harán pronto (Rumania, Bulgaria) o que no lo harán acaso nunca (Rusia).

## **DE LA UNIÓN ADUANERA AL CONSEJO DE HELSINKI**

La realidad es que Turquía, desde hora temprana no pensó que podía integrarse en ninguna otra organización que la europea y de esta forma, tan solo dos años después de la adopción del Tratado de Roma, Ankara solicita oficialmente el ingreso en la Organización que aun cuando es rechazado, abre unos vínculos entre Turquía y la CEE que en 1963 se sustentan con la firma de un acuerdo de asociación que a lo largo de tres fases debía crear una Unión Aduanera.

En la primera de ellas, la fase preparatoria (1963-70), Turquía recibió 175 millones de ecus de la CEE como contrapartida a un significativo aumento de las importaciones turcas de los países comunitarios que en ese periodo pasan del 29 al 42% de las importaciones turcas.

La fase transitoria se extiende hasta 1980 y tiene por objeto suprimir tarifas aduaneras dando ventajas casi generalizadas a la exportación de los productos agrícolas turcos.

La tercera fase (1983-1995) comienza tras un trienio de congelación de las relaciones debido al golpe militar de 1980. En ese período se produce un cambio acelerado de la economía agraria a la industrial como reflejo el hecho de que el porcentaje de las exportaciones agrícolas turcas descendiera del 57 al 10% y el de los productos industriales creciera del 36 al 88%.

Al mismo tiempo, en esos doce años, se insiste no solo en la modernización del sector económico sino también en las reformas de las vertientes política, legislativa y social. Es éste un síntoma inconfundible de que la Comunidad piensa seriamente en Turquía como un futuro socio.

En 1995 se firma el Acuerdo de Unión Aduanera que el Parlamento de Estrasburgo ratificó aun con acalorado debate reflejado en los votos (343 a favor, 149 en contra y 36 abstenciones), y que Turquía recibió con entusiasmo como paso definitivo hacia la adhesión.

El Acuerdo tuvo como una consecuencia el aumentar al intercambio comercial entre la UE y Turquía situándose tanto en importaciones como en exportaciones en el 53%, aunque mostró dos anomalías: la de que la supresión de aranceles no se extendiera a la libertad de personas, servicios y capitales inicialmente previstos y que Turquía se convirtiera en el único país miembro de la Unión Aduanera que no lo era a la vez de la UE.

El acuerdo de Unión Aduanera no era un objetivo en si mismo ni para la UE ni mucho menos para Turquía que desplegó una intensa actividad diplomática para intentar verse incluida en el grupo de países que en Luxemburgo serían considerados como países candidatos. Los esfuerzos fueron, en vano. El Consejo Europeo de 1997 aceptó a 6 países (Polonia, Republica Checa, Hungría, Eslovenia, Chipre y Estonia) quedando fuera otros seis (Rumania, Bulgaria, Eslovaquia, Malta, Letonia y Lituania) más Turquía.

Los motivos aducidos en el caso de Turquía fueron que aun reiterando su capacidad para ingresar en la UE todavía no cumplía los criterios políticos y económicos fijados en 1993 en Copenhague que en síntesis son:

- Poseer instituciones que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, el respeto a los Derechos Humanos y la protección de las minorías.

- Tener una economía viable capaz de hacer frente a la competencia exterior.
- Capacidad para cumplir las obligaciones que se deriven del acervo comunitario.

Lo cierto es que en 1997 Turquía no cumplía ninguno de estos criterios. No cumplía el criterio político ya que el Consejo de Seguridad Nacional suponía el control de la vida política por el ejército. Por añadidura, no existía libertad de prensa, asociación, expresión, religión etc.

Los criterios económicos tampoco se cumplían: había un fuerte intervencionismo estatal en la fijación de precios en productos agrícolas, de energía y transportes, así como en la actividad bancaria y bursátil. Había también una gran inestabilidad macroeconómica que contaba con una población agraria del 41% de la población activa en la que se detectaba un nivel educativo muy bajo y unas elevadas cifras (30%) de utilización de mano de obra infantil de 6 a 14 años.

Pero con ser graves los niveles de satisfacción de los criterios de Copenhague, en 1997 había aun otros problemas más graves como eran la división de Chipre, las relaciones con Grecia y el problema de las 12 millones de Kurdos residentes en el sudeste del país y cuyos derechos se veían ignorados. De estos asuntos se trata más adelante.

No es que todas estas limitaciones fueran superadas en los dos cortos años que transcurrieron entre el Consejo de Luxemburgo y el de Helsinki (1999) pero lo que si ocurrió fué el dramático terremoto de Turquía, el acercamiento greco-turco movido por la espontánea solidaridad originada en Grecia hacia el castigado vecino y el sentimiento “fin de siglo” que prevaleció en Helsinki que impulsó a los líderes europeos a querer pasar una página de la Historia antes de entrar en el siglo XXI.

Helsinki abrió las puertas a Turquía de forma casi definitiva que fue declarada candidata a la adhesión siempre que cumpliera los criterios requeridos. Aumentaron los fondos pre-adhesión asignados al país candidato. Si en el trienio 1996-99 recibió 376 millones de ecus, en el trienio siguiente recibiría 708 millones de €.

En el año 2000 firmó Turquía dos importantes Pactos de Naciones Unidas, el relativo a los Derechos Civiles y Políticos y el de los Derechos Económicos Sociales y Culturales. A la vez, en 2001 publicó su Programa Nacional para la Adhesión a la UE que conllevó en los años

siguientes varios paquetes de reformas legislativas que incidieron sobre cuestiones tan decisivas como la supresión de la pena de muerte, la reforma del Consejo de Seguridad Nacional, la ley antiterrorista, la prohibición del trabajo infantil.

Las reformas se aceleran y profundizan tras la victoria del partido Justicia y Desarrollo (AKP) liderado por Erdogan, en Junio de 2002. Las libertades, los derechos humanos y las minorías se ven muy reforzados en dos años siguientes a la victoria del AKP lo que permite a la Comisión en 2004 emitir un informe favorable al comienzo de las negociaciones en el año siguiente.

Aparte del progreso conocido entre 2002 y 2004 en materias legislativas, Turquía ha mostrado igualmente buena voluntad en la solución de los grandes problemas políticos, en especial el asunto de Chipre. Al adherirse sin duda al plan Annan, Ankara dejó en entredicho la voluntad reunificadora de la Republica de Chipre que rechazó un plan claramente escorado hacia la Republica Turca del Norte de Chipre lo que hizo que la adhesión de Nicosia el 1 de Mayo de 2004 se hiciera en una isla aun desunida.

## **LOS PROS Y CONTRAS DE LA ADHESIÓN DE TURQUÍA**

Solo seis años después de la firma del Tratado de Roma constitutivo de la CEE, antes de que se produjera la primera Ampliación Comunitaria que integró al Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, cuando la Guerra Fría estaba en pleno apogeo y nadie soñaba con que un día los socios centro-europeos del Pacto de Varsovia podrían no ya ser miembros de la Unión sino ni siquiera ser candidatos, Turquía -que por entonces ya era aliado de la OTAN- dio su primer paso firmando un Acuerdo de Asociación con la CEE.

En Diciembre de 2004 el Consejo Europeo ha dejado claro que las negociaciones de adhesión van a empezar. Quedan todavía abiertas las dudas sobre posibles intervenciones en la ruta y un desenlace que no culmine con la plena asociación sino con un estatuto de miembro asociado. ¿Qué hay en el trasfondo de esa actitud comunitaria? ¿Cuales son los problemas y eventualmente las soluciones que Bruselas intuye va a traer Turquía consigo a la UE?.

De modo esquemático se incluyen a continuación toda una serie de aspectos esenciales de la problemática turca. Muchos de ellos son desarrollados en otros capítulos de este cuaderno.

## **Los problemas**

### *El Territorio*

El 97% del país se encuentra emplazado en Asia y solo el 3% en Europa. Ello podría poner en cuestión los límites geográficos del viejo continente que frente a lo que ocurre con América, África o Australia que tienen contornos muy precisos, en Europa son muy difusos en su engarce con Asia. Al menos dos países -Turquía y Rusia- tienen una parte europea y otra mucho mayor asiática. El ingreso de Turquía tenderá a arrastrar hacia la UE a sus vecinos transcaucásicos y quizá a los de Asia Central y Europa Oriental. En sentido contrario ¿podría decirse que Francia o Reino Unido son países americanos por las islas que poseen en aquel continente, o España es africana por Ceuta y Melilla?

### *La Población*

Con sus 68 millones de habitantes, Turquía es el segundo país más poblado de Europa solo después de Alemania. Si se tiene en cuenta que todos los actuales países de la UE tienen una natalidad decreciente, solo compensada en algunos casos por la inmigración, resulta que Turquía tendría en el momento de su integración, al ritmo actual de crecimiento del 1,3%, casi 80 millones de habitantes, sobre una población europea de 550 millones. Una aplicación estricta de la Constitución situaría a Turquía como el país con mayor número de votos en el Consejo y de escaños en el Parlamento, es decir, sería el país más influyente de la Unión.

### *La Economía*

Aunque Turquía está conociendo un progreso económico importante lo cierto es que tiene todavía notables limitaciones macroeconómicas que están muy por debajo de los requerimientos de Copenhague en los capítulos de inflación, interés bancario, deuda pública, déficit presupuestario lo que junto a los elevados índices de estatalidad, la lenta privatización y la

escasa inversión extranjera hacen que el PIB medio de Turquía en relación con el de la UE sea del 25%, frente al 88% de España, el 42% de Polonia y el 29% de Rumania.

### *Las Migraciones*

Cuando España ingreso en la UE, el libre movimiento de trabajadores fue uno de los capítulos del acervo que más preocupó a la Comisión que nos impuso 7 años de periodo de transición. El rápido crecimiento de la economía española hizo que pronto un alto porcentaje de emigrantes españoles decidiera regresar al país. Hoy existen 4 millones de turcos en la UE. Es difícil calcular si continuará la emigración o si comenzará el retorno. Teniendo en cuenta los mencionados parámetros económicos del país, es más probable que ocurra lo primero hasta que se produzca un crecimiento de su aparato productivo hasta niveles que creen mano de obra y atraigan a su población.

### *Cultura y Religión*

Aún cuando la UE no es un club cristiano no cabe ignorar que los 28 países que pronto lo integraran (incluidos Bulgaria, Rumania y Croacia) son países cristianos ya sean católicos, protestantes u ortodoxos y el ingreso turco conllevara la entrada de 80 millones de islamistas que se sumarán a los 10 millones que actualmente viven ya integrados en los distintos países de la Unión.

Este factor por si solo no tiene por que ser negativo y de hecho podría llevar a una mejor comprensión entre ambas religiones que hoy se encuentran -tras el 11/S, el 11/M y otros actos terroristas en Bali, Casablanca y Estambul- en un estadio de bajo entendimiento. Sin embargo no cabe duda que a determinados sectores políticos europeos -en especial a la democracia cristiana alemana y francesa- le parece un factor clave de renuencia hacia Turquía.

En otras facetas culturales, es evidente que el imperio otomano dejó no pocas huellas arquitectónicas, económicas, sociales y étnicas en Europa de igual modo que el mundo árabe las dejara a través de España. Es preciso reconocer que el mundo eslavo se europeizó más que el otomano y ello le permitió asimilar mejor la filosofía y civilización europeas y contribuir a su enriquecimiento con infinidad de creadores, filósofos, artistas, políticos, científicos, técnicos y un largo etc.

## **Las soluciones**

### *El acercamiento al mundo árabe*

No hay que pensar que Turquía tiene una relación idílica con sus vecinos árabes. El hecho de haber dominado a muchos de ellos durante siglos, su acercamiento a los EEUU -en la OTAN y fuera de ella- y a la Unión Europea, su temprano reconocimiento del Estado de Israel (en 1946) y 50 años más tarde la firma de un Tratado de Alineamiento Estratégico con Tel Aviv son factores que hacen que algunos países árabes recelen de Turquía.

Pero lo cierto es que otros muchos factores unen a ambas realidades: los vínculos marcados por el Islam, la pertenencia conjunta a la Organización de la Conferencia Islámica, la dependencia turca del petróleo árabe y a la vez la necesidad que éste tiene de los 1750 km<sup>2</sup> de oleoductos que a través de Turquía bombea el petróleo desde los pozos a las refinerías occidentales.

Ese delicado puente-barrera explica tanto el cuidadoso equilibrio que Turquía ha tenido que presentar en la guerra de Irak como el hecho de que Estambul haya sido objetivo del terrorismo radical islámico.

Sin duda la integración de Turquía situaría las fronteras exteriores de la Unión en pleno corazón de Oriente Medio lo que le permitiría actuar con mucha mayor efectividad en la búsqueda de solución de este grave conflicto.

### *La Seguridad*

Hasta hoy la UE está teniendo que sufrir la grave contradicción de valorar como muy positiva la participación de Turquía en la defensa de Europa a través de la OTAN, pero considerando a la vez que el país otomano no es lo suficientemente europeo para recibir los beneficios que le depararía la Unión.

Una Turquía excluida de la UE podría tender a rehuir su aislamiento a través del reforzamiento de sus relaciones con otros estados de la región lo que crearía serios riesgos en un flanco particularmente sensible para Europa y para el mundo.

### *La cuestión chipriota*

La invasión turca de Chipre de 1974 como reacción al golpe de los coroneles griegos y la ulterior creación de la República Turca del Norte de Chipre, nunca reconocida por la ONU ni por ningún otro país a excepción de la propia Turquía, han sido factores que durante tres decenios han jugado en contra de la diplomacia turca y, aún sin reconocerse abiertamente, también contra los propósitos integradores turcos.

La flexible actitud del gobierno de Erdogan y de su partido Justicia y Desarrollo (AKP), respecto al plan reunificador propuesto por Naciones Unidas, así como la respuesta positiva en la RTNC al referéndum organizado en Abril de 2004 son factores que han mejorado considerablemente la imagen de Turquía en Occidente y motivado que a la vez que se producía el ingreso de la República de Chipre en la UE, se iniciara un movimiento tendente a levantar el embargo con Chipre del Norte y mejorar las expectativas integradoras de Turquía.

### *Los criterios de Copenhague*

Entre 2002 y 2004 Turquía ha hecho un esfuerzo extraordinario para reformar su legislación y acoplarla a la comunitaria. Ello ha sido así tanto en el cumplimiento de los derechos humanos, como en las reformas legislativas que incluyen la supresión de la pena de muerte, el respeto e integración de la mujer, las libertades de enseñanza, de prensa, de asociación, la utilización de idiomas diferentes al turco -en especial el kurdo- y el sometimiento del ejercito al poder civil, factores todos ellos que han situado a Turquía prácticamente en el mismo nivel que otros socios respecto a los criterios políticos de Copenhague.

Tendrán que pasar algunos años para que las nuevas normas se apliquen correctamente en el país y se necesitarán decenios para que Turquía empiece a parecerse a lo que es la Unión. Ni siquiera es seguro que este proceso mimético sea deseable hasta sus últimos límites. La diversidad europea seguirá siendo una realidad y una de sus mayores riquezas. Turquía seguirá siendo diferente como lo es España, Italia o Gran Bretaña.

Lo que se le pedirá no es su pérdida de identidad y atractiva personalidad sino su acoplamiento pleno a la democracia de la Unión.

## *El Mediterráneo*

Después del ingreso de Grecia, España y Portugal la mayor parte de las ampliaciones de la Unión se han producido hacia el Norte de Europa (Chipre y Malta con su millón conjunto de habitantes, son las únicas excepciones). La integración de Turquía, como las de Bulgaria y Rumania, equilibrarán esas diferencias e introducirán un claro elemento estabilizador en la región.

Hay que recordar que nunca desde el nacimiento de la CEE-UE ha habido un conflicto entre dos países socios y menos aún si ambos son a la vez aliados en la OTAN. Ello es particularmente aplicable a las relaciones siempre delicadas entre Grecia y Turquía que se han materializado en las islas del Egeo, la cuestión de las aguas territoriales, el sobrevuelo y de forma muy especial el mencionado contencioso de Chipre. Los gobiernos de Atenas y Nicosia se han pronunciado a favor de la integración de Turquía siempre que aplique los criterios de Copenhague, en la convicción de que desde dentro de la Unión será más viable la solución de los problemas aún pendientes.

Igualmente la asociación de Turquía puede contribuir a resolver la cuestión de su frontera aún cerrada con Armenia, las relaciones europeas con el Cáucaso y quizá -aunque ello es menos fácil de racionalizar- el problema kurdo.

## **CONCLUSIONES**

El 60% de la opinión pública europea se muestra contraria a la integración inmediata de Turquía, pero favorable a que lo haga en 10 años. Alemania (con sus 2,5 millones de turcos en el país), Italia, Reino Unido y España son los principales apoyos a Turquía. En el caso de España, son muchos los factores de comprensión: el común pasado islámico, el emplazamiento mediterráneo y periférico, el importante pasado imperial, los vínculos especiales con los EEUU durante la guerra fría, los movimientos migratorios internos y externos de ambos países etc.... Estas y otras razones hacen que nuestro país sea uno de los más firmes soportes de la integración turca.

Las ventajas y los inconvenientes arriba señalados pesan casi por igual y podrían llevar a la inacción y al aplazamiento una vez más de la decisión. Ese sería el mayor error. Es cierto que el ingreso de Turquía en la UE va a introducir en ésta fuertes elementos de complejidad, pero también es cierto que las introdujeron países muy definidos como el Reino Unido, los países neutrales, España, Grecia, los tres estados Bálticos, Polonia y Chipre por citar algunos ejemplos y sin que sea necesario mencionar las razones que son bastantes obvias.

En definitiva, los inconvenientes de la integración turca se muestran mucho más asumibles que los riesgos que podrían derivarse de una Turquía volcada a sus fronteras orientales en un momento de la Historia en que el conflicto Este-Oeste podría dar paso a un desencuentro entre Cristianismo e Islam. Turquía debe ser en esa relación, el puente y no la barrera.

Sin embargo, no hay que ignorar que a medida que se acerque el comienzo de la negociación, los contras de la integración turca tenderán a crecer en la opinión popular, y acaso también en los gobiernos, respecto a los pros. Ello unido al rechazo de la constitución europea en el referéndum francés y holandés abre un gran interrogante sobre el futuro de la Unión y sobre su ampliación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

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

*Publications*, Istanbul 2002 MÜFTÜLER-BAC, MELTEM *“Enlarging the European Union: Where does Turkey stand?”* Tesev.

CONTRERAS, DELIA *“Turquía: el largo camino hacia Europa”*, San Pablo-CEU, IEE, Julio 2004.

*“Turkey and the European Union - an overview”*, Ministry of Foreign Affairs, June 2001, Ankara.

FUENTES, JORGE *“Turquía entre Oriente y Occidente”*, Real Instituto Elcano, Octubre 2004.

MAC LIMAN, ADRIÁN. *“Turquía entre dos mundos”*, Madrid 2005.