

El proceso de adhesión de Turquía a la Unión Europea y su influencia en la identidad europea

The accession process of Turkey to the European Union and its influence on European identity

Dolores Rubio García*

Resumen

El artículo extraño porque el país es musulmán y su territorio se encuentra anclado en su mayoría en Oriente. No obstante, aunque durante los años de bipolaridad (1949-1991) dudó para responder a los retos de las sociedades industriales, se mostró proclive a un clima de distensión. Ahora que el sistema bipolar ha tocado su fin, el país tiene que consolidar una democracia plural y competir con economías de mercado en el Viejo Continente. La respuesta de la Unión Europea a la adhesión es dispar: Europa teme por su identidad, mientras la Unión Europea está preocupada por el futuro de la construcción europea. El camino de Turquía hacia Bruselas depende, más que nunca, de la historia, las cuestiones económicas y políticas y, por supuesto, de los acontecimientos internacionales. Sin embargo, las conclusiones de este trabajo apuntan a que Turquía, que ha sabido combinar Islam y secularismo, puede convertir a la Unión Europea en un ejemplo de convergencia de pueblos y culturas, afianzando así los valores recíprocos. **Palabras clave:** Unión Europea, Turquía, identidad europea, proyecto político, valores culturales, relaciones internacionales.

Abstract

The article refers to the willingness of Turkey to be part of Europe, which may seem strange because the country is Muslim and its territory is mostly anchored in the East. However, even during the years of bipolarity (1949-1991), when it hesitated in facing the challenges of industrial societies, Turkey was conducive to a relaxed atmosphere. Now that the bipolar system has ended, the country must consolidate a pluralistic democracy and has to compete with market economies in the Old Continent. The response of European Union is uneven: Europe fears for their identity, while the European Union is concerned about the future of European integration. The path of

* Doctora en Relaciones Internacionales. Especialista en integración europea. Profesora en la Universidad Complutense de Madrid.

Turkey to Brussels depends more than ever on history, economic and political issues and, of course, international events. However, the findings of this study suggest that Turkey, which has combined Islam and secularism, can make European Union an example of convergence of cultures and communities, strengthening reciprocal values.

Key words: European Union, Turkey, European identity, political project, cultural values, international relations.

Introducción

Desde principios de la década de los años sesenta, momento en que Turquía estableció una relación oficial con las Comunidades Europeas (CCEE), su posible ingreso a la actual Unión Europea (UE) ha cuestionado la europeidad de esa zona, donde Asia y Europa se confunden. Con el tiempo, se han puesto de relieve las cuestiones sobre la identidad, con el consiguiente debate acerca de la ciudadanía europea, introducida en el Tratado de la UE en 1992, y resumida en la frase “unidos en la diversidad”, recogida en el Tratado para el establecimiento de una Constitución en Europa de 2003. Con la desintegración de la Unión Soviética (1991), la unificación alemana (1990) y las guerras en los Balcanes (1991-1995), la hipotética presencia de Turquía en Europa manifiesta la importancia que tiene el factor cultural en la reunificación del Viejo Continente a finales del siglo xx. Donde parece que la política y la economía no tienen el éxito que se espera, el mundo cristiano y occidental, definido en términos de civilización, está probablemente condicionando, más que nunca, una visión particular sobre Turquía. Su territorio, localizado en su mayor parte en Asia Menor, y la población en su mayoría musulmana que domina el país, desvanecen el hecho de que su trayectoria histórica siempre ha sido europea.¹

Por las razones expuestas, el primer objetivo de este artículo es aproximarse a Turquía desde la UE, simbolismo de un continente múltiple. A continuación, se recoge el mito de la singularidad turca. Donde Europa Occidental ha perdido el monopolio de la palabra “Europa”, se puede entender cuáles son las barreras culturales e ideológicas que explican las reticencias que genera la existencia de un socio semejante. Se intenta ubicar a Turquía en una definición de Europa a principios del siglo XXI, cuando la UE todavía no se ha repuesto de la ampliación al antiguo bloque comunista y al Mediterráneo Nororiental. Es necesario mencionar hasta qué punto pueden afectar a la UE los cambios territoriales, políticos, económicos y culturales que provocará la

¹ Jorge Fuentes, “Turquía entre Oriente y Occidente” en Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 14, octubre 2004, pp. 4-6.

adhesión de Turquía.² No cabe duda de que si la constitución de la Europa de los 27 (2004-2007) se ha calificado como un acontecimiento sin precedentes históricos, el ingreso del país en cuestión enfrenta a la UE a un proceso de integración distinto y más complejo del que había conocido hasta ahora.

Aproximación a Turquía desde la Unión Europea actual

Generada por la fusión de una parte considerable de la estructura de países soberanos,³ la integración europea presenta una gran diversidad cultural y lingüística. En ningún momento de su historia, ni la UE ni sus predecesoras, las CCEE⁴ –fundamento de la actual Unión–, han intentado construir, de manera artificial, una entidad uniforme, que niegue la realidad multicultural y multilingüe que descansa en los orígenes de sus propios Estados miembros. Hoy en día, en el marco de una armonización económica incompleta,⁵ el límite territorial, la forma y los principios que inspiran el gobierno de la UE,⁶ el debate que se originó en torno al *non nato* Tratado para el establecimiento de una Constitución en Europa⁷ ofreció a Turquía y al Viejo Continente⁸ la circunstancia propicia para reflexionar sobre el sentido de sus identidades respectivas.

² Lauren M. McLaren, Meltem Müftüler-Baç, “Turkish Parliamentarians Perspectives on Turkey’s Relations with the European Union” en *Turkish Studies*, vol. 4, núm. 1, primavera 2003, p. 197.

³ Las consideradas políticas comunes.

⁴ La primera Comunidad Europea –la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)– nació con el Tratado de París del 18 de abril de 1951. Lo firmaron seis países (Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo y Reino Unido). A la segunda y la tercera (Comunidad Económica Europea –CEE– y Comunidad Europea de la Energía Atómica –CEEA– las constituyeron los Tratados de Roma del 25 de marzo de 1957, firmados por los mismos Estados que componían la CECA. Se inició así la pequeña Europa. La CECA –tal y como establecía el Tratado de París– desapareció en julio de 2002, la CEE se convirtió en Comunidad Europea de acuerdo con la reforma introducida por el Tratado de la Unión Europea, mientras que la CEEA se mantiene.

⁵ Según establece el Tratado de la Unión Europea, la culminación de la integración económica reside en lograr una unión económica y monetaria, misma que dio inicio el 1° de enero de 2002, cuando entró en vigor la moneda única, el euro.

⁶ Dolores Rubio García, “Las claves de la integración europea: los desafíos postNiza” en *Estudios internacionales de la Complutense*, vol. 7, núm. 3, tercer trimestre (julio-septiembre) 2005, p. 87.

⁷ El 30 de octubre de 2003 (se firmó el 29), en la misma sala del Capitolio Romano, donde en 1957 se hizo con el histórico Tratado de Roma, que dio lugar a la CEE, los jefes de Estado y de gobierno de los países de la UE proclamaron solemnemente el primer Tratado Constitucional para Europa. No obstante, no ha entrado en vigor porque franceses y holandeses lo rechazaron en *referendum* en mayo y junio de 2005, respectivamente, introduciendo en la UE en una importante crisis.

⁸ Dolores Rubio García, *op. cit.*, pp. 85-111. El 16 de abril de 2004 se firmó en Atenas el tratado de adhesión a la UE de República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. La Europa de los 15 –la Europa de los 12 más tres: Austria, Finlandia y Suecia– aceptó a la Europa excomunista. El 1° de mayo de 2004 entró en vigor la Europa de los 25, y el 1° de enero de 2007 culminó la quinta ampliación con las adhesiones de Rumanía y Bulgaria.

El Tratado de Lisboa (2007), conocido también como de Reforma (cuya entrada en vigor fue posible en diciembre de 2009)⁹ y que modifica los tratados existentes,¹⁰ sin por ello convertirse en un tratado constitucional, tiene por objetivo la mejora del funcionamiento institucional de la UE y la creación de una base sólida para su acción. Del lado de la identidad, se le purga de todo lo que pueda contribuir a la misma, como la bandera y el himno europeos. Algunos consideran que esto no importa porque, si se salva lo más importante del Tratado para el establecimiento de una Constitución en Europa, los símbolos son sólo eso: símbolos; mientras, otros se inquietan ante el posible desmantelamiento de una realidad política que necesita reconocerse en los elementos que la reproducen en el terreno de lo cultural.¹¹ En el fondo temen que se esté desarmando una identidad común antes de haber sido construida, a pesar de que valoran el hecho de que los antagonismos de todo tipo parecen haberse superado en Europa.¹²

La ansiedad del Viejo Continente por pasar pacíficamente una de las páginas más sombrías de su historia –la de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y el reparto artificial que le siguió– hace que sus habitantes crean que la mutación democrática generalizada que se dio con la caída del Muro de Berlín, en 1989, sea uno de los elementos más positivos a favor del objetivo primigenio de la construcción europea, que es la instauración de una paz duradera. En Europa, donde se sufre un movimiento de fronteras sin precedentes desde la división de Alemania en 1949 y la constitución de los bloques Este-Oeste, el ingreso de Turquía en la UE suscita divergencias entre quienes respaldan su adhesión a la Unión y los que dudan sobre la capacidad de los herederos de los antiguos otomanos para asumir los valores europeos, o bien temen su impacto económico.¹³

En diciembre de 2004 el Consejo Europeo, celebrado en Bruselas, programó la apertura de negociaciones de adhesión condicionada con

⁹ El Tratado de Lisboa entró en vigor hasta fines de 2009 porque en junio de 2008 los irlandeses lo rechazaron en *referendum*.

¹⁰ En particular se trata del Tratado de Roma de 1957, que constituye la CEE; el Acta Única Europea, de 1986, que tiene por objetivo el mercado interior; el Tratado de la Unión Europea, de 1992; el Tratado de Ámsterdam de 1997 y el Tratado de Niza de 2000, que permite la unificación del Viejo Continente.

¹¹ Josep Borrell, “Los símbolos suprimidos del Tratado del Lisboa”, Carta desde Estrasburgo, 16 de agosto de 2009, disponible en http://www.elperiodico.com/default.asp?idpublicacio_PK=46&idioma=CAS&idnoticia_PK=637545&idseccio_PK=1007, consultada en septiembre de 2009.

¹² *Idem*.

¹³ Dolores Rubio García, *op. cit.*, pp. 112-113.

Turquía¹⁴ para el 3 de octubre de 2005, puesto que había realizado progresos sustanciales de conformidad con los criterios políticos que fijaba la Cumbre de Copenhague de 2002 –ser europeo, democrático y asumir el acervo comunitario–;¹⁵ entonces, los turcos empezaron a sentir que Occidente era un hecho. Al respecto, se revelan tres elementos esenciales para entender este proceso, que se inicia oficialmente en la fecha referida:

- 1) se hizo efectivo el artículo 1 del Tratado para el establecimiento de una Constitución en Europa, que dice que la Unión estará abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos de manera conjunta;¹⁶
- 2) se alcanzó un compromiso en virtud del cual Turquía aceptaba ampliar su unión aduanera –que data de 1996– para incluir a Chipre antes del inicio de las negociaciones de adhesión; ello permite tranquilizar al poderoso estamento militar turco y aclarar que no se estaba reconociendo formalmente a la isla, sino realizando un gesto de buena voluntad casi equivalente al reconocimiento;¹⁷ y
- 3) se impusieron negociaciones sin plazo definido, ninguna garantía de pertenencia plena de no cumplirse lo establecido y la posibilidad de ciertas salvaguardias por lo que respecta a la inmigración de trabajadores turcos.¹⁸

¹⁴ Tras 41 años en la antesala de Europa, el proceso comenzaría a condición de que, para entonces, Turquía hubiese reconocido tácitamente a Chipre, que entró a formar parte de la UE el 1° de mayo de 2004. Turquía invadió la isla en 1974; desde entonces, ésta permanece dividida.

¹⁵ El Consejo Europeo de Copenhague, celebrado en diciembre de 2002, estableció que para formar parte de la UE, los candidatos tienen que ser reconocidos como Estados europeos –artículo 49 del Tratado de la Unión Europea– y ajustarse a los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho –artículo 6 del Tratado de la Unión Europea–. Asimismo, deben cumplir las condiciones económicas y políticas conocidas bajo la denominación de “criterios de Copenhague”, según las cuales un país candidato ha de ser una democracia estable, respetuosa de los derechos humanos, del derecho y de la protección de las minorías, estar dotado de una economía de mercado eficaz y adoptar las reglas, normas y políticas comunes que constituyen el cuerpo legislativo de la UE. Véase <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/e50017.htm>, consultada en septiembre de 2009.

¹⁶ José Ignacio Torreblanca, “La razón de Europa y la adhesión de Turquía” en Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 199/2004-Análisis, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/650.asp>, consultada en septiembre de 2009, pp. 1-5.

¹⁷ Alejandro Lorca, Miguel Ángel de La Torre, Regina Martínez, Darina Martikánova y Beatriz Muñoz, “Perspectivas ante el inicio de las negociaciones de adhesión de Turquía a la Unión Europea” en Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *Documentos de trabajo*, núm. 5, 2006, abril 2006, pp. 5-7.

¹⁸ *Idem*.

Los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros se dispusieron a desarrollar el partenariado o asociación que creó la Comisión Europea en noviembre de 2000¹⁹ para la adhesión de Turquía. El documento, adoptado por el Consejo que los 15 celebraron en Niza en diciembre de ese mismo año, convirtió la candidatura del país en una realidad. Un año antes, en diciembre de 1999, la Cumbre de Helsinki confirmó la ampliación de la Unión a la antigua Europa del Este como un elemento de estabilidad y prosperidad en el Viejo Continente. Al reafirmar el carácter inclusivo del proceso, en el que participan los países en igualdad de condiciones, se destaca que Turquía es un candidato más, aunque presente lagunas en materia de derechos humanos y protección de las minorías, que no termine de resolver el contencioso territorial en el Mar Egeo y que no sanee su política macroeconómica.²⁰

El acuerdo que el Consejo Europeo logró en Bruselas el 17 de diciembre de 2004 sobre el inicio de las negociaciones con Turquía a partir de la fecha ya citada, implicó el reconocimiento *de facto* de Chipre por parte de Ankara lo que, por primera vez, dio luz verde al inicio de un proceso sin garantías de éxito.²¹ Se considera que el retraso, periodo durante el cual Turquía debe armonizar sus leyes con la normativa de la UE, durará mínimo 10 años, y que podría verse ampliado por las promesas de Austria y Francia de celebrar *referenda* sobre dicha adhesión, porque todos los Estados de la Unión tienen derecho a vetar la integración de un nuevo miembro.²²

Como país de gran tamaño que es –alrededor de 70 millones de habitantes–, además de relativamente pobre –una renta *per cápita* de 27 por ciento de la media de la UE-27– y en su mayoría musulmán –95 por ciento de la población, cuando en Europa todos son cristianos, ya sea católicos, protestantes u ortodoxos–,²³ Turquía forma parte de una categoría especial, de consecuencias trascendentales para todos los afectados en su conjunto.²⁴

¹⁹ The Republic of Turkey, *Press Release*, núm. 21, 8 de noviembre de 2000.

²⁰ Dolores Rubio García, “Turquía con vistas a Europa” en *Estudios internacionales de la Complutense*, vol. 3, núm. 1, 2001, p. 239.

²¹ Alejandro Lorca, Miguel Ángel de La Torre, Regina Martínez, Darina Martikánova y Beatriz Muñoz, *op. cit.*, pp. 5-7.

²² *Ibidem.*, pp. 5-7.

²³ Kirsty Hughes, “Turkey and the European Union: Just Another Enlargement?” en *Friends of Europe Workingpaper*, junio 2004, disponible en <http://www.friendsofeurope.org/pdfs/TurkeyandtheEuropeanUnion-WorkingPaperFoE.pdf>, consultada en septiembre 2005. Véase también Antonio Barroso Villaescusa y José Ignacio Torreblanca, “El impacto de una eventual adhesión turca sobre las instituciones comunitarias, la política exterior y el espacio de libertad, seguridad y justicia” en José María Beneyto (dir.) y Patricia Argerey (coord.), *El impacto de la adhesión de Turquía en la Unión Europea*, Biblioteca nueva, Madrid, 2008, p. 45.

²⁴ Jorge Fuentes, *op. cit.*, p. 4.

Mientras tanto, los mismos actores, que observan con detenimiento a Turquía, decidieron avanzar sus negociaciones con Bulgaria y Rumania para que estos dos países se integraran a la UE en 2007, y consideraron oportuno el inicio de conversaciones con Croacia, país que coopera con el Tribunal Penal Internacional, institución que juzga los crímenes de la antigua Yugoslavia.

La respuesta de Turquía se hace inevitable. Con motivo de la firma del Tratado de Lisboa, ha pedido que su proceso de adhesión sea justo y que no se demore más allá de lo técnicamente necesario.²⁵ No obstante, la IV Conferencia de Adhesión de Turquía, que cerró la presidencia portuguesa de la UE (2007), insistió en las dificultades del asunto, dejando una gran responsabilidad a Turquía al condicionar todo adelanto a la intensidad de las reformas nacionales que llevara a cabo.²⁶

Hoy día, la reacción de la UE no puede ocultar que, puesto que la normativa comunitaria sitúa el número máximo de Estados miembros en 27 –aunque nunca se ha descartado una modificación de la misma en relación con Croacia– la organización enfrenta la dificultad de gestionar la oposición histórica que existe entre ampliación y profundización, que implica la puesta en marcha de una reforma en la toma de decisiones, por lo demás muy ansiada porque se espera mayor eficacia y legitimidad de la Unión. Los 27 deben definir los límites geográficos de Europa, esclarecer su proyecto político y fijar su papel geoestratégico en la esfera internacional. A fin de cuentas, la quinta ampliación –la última hasta hoy– supone tanto un éxito como un riesgo. Siendo verdad que su consecución cierra un capítulo esencial de la UE, no prefigura la posible integración de los Balcanes Occidentales ni, por supuesto, la de Turquía, por lo que el Viejo Continente puede no saber qué hacer con sus fronteras. Mientras tanto la fatiga, presente en las instituciones comunitarias producida por las adhesiones de 2007, puede derivar en un aplazamiento *sine die* del proceso, cediéndole el paso a un desconcertante y nada deseable vacío político.²⁷

La culminación de la quinta ampliación introduce, en definitiva, una nueva lógica en Europa. Mientras las cuatro anteriores habían contribuido a zanjar el proyecto geopolítico hacia el Oeste, el Norte y el Sur, esta última, que se da hacia el Este y parte del Sur, aproxima a la UE a nuevos territorios, quedando

²⁵ Instituto de Estudios de la Integración Europea-Instituto Tecnológico Autónomo de México, “Los nuevos retos del Tratado de Lisboa” en *Carta Unión Europea*, enero 2008, vol. VI, núm. 6, p. 3.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Dolores Rubio García, “El futuro de la Unión Europea: escenarios posibles” en José Martín y Pérez de Nanclares, *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales-Iustel, Madrid, 2008, p. 662.

desdibujadas las fronteras oriental y meridional de Europa, y el futuro de la Unión, como forma de estructura política, cada vez más incierto. Ya no se trata sólo de reunir los bloques Este-Oeste, sino de que al poner en perspectiva la integración de los Balcanes Occidentales se pueden estar sobrevalorando las adhesiones de Bulgaria y Rumania, en la medida en que se consideraran uno de los mecanismos más eficaces para estabilizar una región minada por los separatismos y las secuelas de las guerras en la antigua Yugoslavia.²⁸

Es precisamente este equilibrio geopolítico el que se da en el caso de Turquía. Esa dimensión de la adhesión a la UE, que puede permitirle a Europa lanzar puentes en dirección a un Oriente Próximo muy turbulento, es la que produce tantos recelos.²⁹ Desde este punto de vista, el camino de Turquía hacia la Unión se revela largo y diferente a todos los demás, porque depende tanto de razones históricas, geográficas, económicas y sociales como de los acontecimientos internacionales. Bruselas reconoce que tiene que prepararse para abordar cuestiones derivadas de la nueva situación, como los límites de las fronteras de la UE, la decisión de convivir con culturas, composiciones étnicas y religiosas diferentes, la búsqueda de su lugar en el sistema internacional y los nuevos campos de competitividad, su capacidad económica y comercial y una cierta preponderancia turca en los mecanismos de la toma de decisiones.³⁰

El mito de la singularidad turca

Una vez analizada la situación actual de Turquía en relación con la UE, según la cual esta última ha reconocido la europeidad del país candidato al someterlo a la vigilancia de los criterios de Copenhague, cabe preguntarse lo siguiente:³¹

- 1) ¿por qué el eventual ingreso de Turquía a la UE reaviva el debate en torno al choque de civilizaciones y saca a la luz la angustia de identidad de las sociedades occidentales frente al Islam?;
- 2) ¿por qué, cuando los argumentos anteriores no disponen de viabilidad, se esgrime el factor geográfico como criterio de exclusión definitivo porque, en efecto, lo esencial del territorio turco se sitúa en Asia Menor?;
- 3) ¿por qué se recurre a la historia para insistir obsesivamente en que

²⁸ *Ibidem*, p. 668.

²⁹ *Ibidem*, p. 677.

³⁰ *Ibidem*, p. 679.

³¹ José Ignacio Torreblanca, *op. cit.*, pp. 1-5.

Turquía fue una gran potencia enemiga, que avanzó hasta las puertas de Viena y sometió de manera brutal a los territorios conquistados, convirtiendo así a los turcos en un elemento de política interior, sobre todo en aquellos países, como Alemania, en que constituyen un grupo de población lo suficientemente grande?³² y

- 4) ¿los turcos son tan diferentes a los europeos que plantearse un futuro común –con su historia, su cultura, su tamaño y posición geográfica– lleva a discusiones apasionadas en torno a la identidad europea, la propia naturaleza de la Unión, la finalidad política del proceso de integración y sus límites, además de la europeidad de Turquía, de tal suerte que si se deja a Turquía fuera se estaría contribuyendo a salvaguardar la propia identidad y proyecto?

Para responder a todo ello y ver en qué medida Turquía puede afectar la identidad de los europeos, es necesario plantearse lo que se entiende por identidad europea, concepto que quedó ligado a Europea Occidental después de la Segunda Guerra Mundial, y a cuándo empezó a definirse dicha realidad. El primer documento que se encuentra data del 17 de diciembre de 1973. Los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros hablaban de herencia común, de intereses propios, de deberes especiales, del reforzamiento del grado de cohesión con vistas a terceros y del carácter dinámico de la integración europea. Después, vendría Maastricht. Al crearse la UE, imperaba el hecho de lograr una conciencia de identidad europea que respondiera a una defensa común, cuyo objetivo era promover la paz, la seguridad y el progreso en el mundo. Se trata, por tanto, de una cuestión forjada en términos de fronteras: interior-la UE, exterior-el resto.³³

Entre ese primer documento, a través del cual se le quiere dar a las Comunidades Europeas un rostro humano y acercarla a los ciudadanos, y el Tratado Constitucional de la UE, Louise Weiss, la decana del primer Parlamento Europeo elegido por sufragio universal y directo, en junio de 1979, intentó definir con mayor profundidad esa identidad. La planteaba como un producto de la interiorización consciente, una autoconciencia europea que habría existido en otras épocas y se había perdido en el desastre de las dos guerras mundiales, entre 1914 y 1945. Desde esta perspectiva, las Comunidades Europeas están

³² Faruk Sen, “El poder económico de las comunidades turcas” en *Economía exterior*, primavera 2005, núm. 32, pp. 100-102.

³³ Félix Duque, “Sobre el problema de la identidad europea” en *Pliegos de Yuste*, Tribuna Europea de Yuste, disponible en <http://www.fundacionyuste.org/acciones/tribuna/?ID=72>, pp. 1-18, consultada en septiembre de 2009.

abocadas a un problema de identidad, no entendida en términos de similitud, sino de una percepción esencial de uno mismo. El déficit democrático del esquema institucional comunitario –calificado por esa razón por muchos como *sui generis*– y la baja participación del electorado hace imposible concebir una Europa sin europeos, europeos que existieron en la Edad Media, en el Renacimiento, durante el Siglo de las Luces e incluso en el siglo XIX.

En la Cumbre de París de 1974 un grupo de trabajo recibió como misión la posibilidad de atribuir derechos especiales a los pueblos de los países de las Comunidades Europeas. El vocabulario usado era neutro, pero se sentaban las bases de una ciudadanía europea. Se trataba de poner en marcha el deseo de los padres fundadores del proceso de integración, que no es ni más ni menos que la de construir una unión cada vez más estrecha entre los distintos pueblos de Europa. Durante toda la segunda mitad de la década de los años setenta se empleó la expresión “Europa de los ciudadanos”, que pretendía establecer la columna vertebral de una institución que no concerniera sólo a los Estados, sino también a los pueblos reunidos de manera individual en los países europeos y representados en el Parlamento Europeo.

La necesidad de rehacer la identidad europea sobre la base de una política común, propulsada por los órganos representativos de la Unión y de sus respectivos países, pone en entredicho a una élite intelectual creadora y a una identidad geográfica, respecto al resto del mundo, e histórica, respecto a la propia Europa anterior, ensangrentada desde la Revolución Francesa (1789) hasta la Segunda Guerra Mundial. Se plantea una identidad que es capaz de repudiar identidades xenófobas entre Estados, etnias y regiones. Simone Weil, presidenta del Parlamento Europeo en 1980, sugería la creación de una nueva identidad sobre una cultura común, basada en los valores del humanismo europeo, que es el aspecto que confiere una dimensión espiritual a la pertenencia a la Comunidad.³⁴

En junio de 1984, en París, durante el Consejo Europeo de Fontainebleau, los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros consideraron indispensable responder a la esperanza de los pueblos de Europa, adoptando medidas que reforzaran y promovieran la propia identidad de las Comunidades ante sus ciudadanos y el mundo. El otro elemento decisivo lo constituye la formulación del Espacio Schengen, creado el 14 de junio de 1985, y que prefiguró la abolición total de las fronteras interiores para los habitantes de las Comunidades Europeas.³⁵

³⁴ *Idem.*

³⁵ Con la aplicación de los Acuerdos de Schengen, que entraron en vigor el 26 de marzo de 1995, no se efectúa ningún control en las fronteras de los Estados signatarios porque define un espacio

A pesar de la debilidad de estas últimas definiciones, en virtud de haber sido hechas en una Europa dividida, cuando en 1992 se firmó el Tratado de la Unión Europea, se sabe que tanto los Estados miembros como las instituciones comunitarias, que hablaban hasta entonces en nombre de Europa, se presentaban siempre como un elemento aglutinador con miras a una futura confederación de Estados europeos, configurada –al menos– sobre cuatro criterios: el geográfico, el lingüístico, el histórico y el socioeconómico.³⁶ Todos presentan problemas, tanto para los que ya están dentro de la Unión como para Turquía.

Es decir: por más que se insista en que la integración europea exige un proyecto de identidad, su contenido está lejos de ser un elemento de aproximación. Los diferentes escenarios que lo sintetizan lo reflejan perfectamente. El primero, que remite a una herencia común, muestra que la trayectoria histórica europea está llena de incompatibilidades que convirtieron la guerra en un recurso casi omnipresente en la solución de problemas. De hecho, la integración de Europa Occidental surgió como un intento de acotar esa fatalidad. El segundo plantea que lo mejor de la historia europea es que ha dejado de ser ella misma. El éxito de las propuestas en nombre de la democracia y la laicidad está en superar la especificidad del Viejo Continente. El tercero formula que si no hay acuerdo acerca de la identidad no se puede gestionar un catálogo de valores. Pero como la selección de un elenco siempre es parcial e incompleta porque ignora lo que le debe a ingredientes que no se consideran puramente europeos, la identidad europea está lejos de sustituir por completo a las nacionales. El cuarto y último, intenta ofrecer una fórmula mágica que haga posible la compatibilidad entre el enfrentamiento histórico y la pretendida unidad en la diversidad –el lema del Tratado constitucional europeo–.³⁷

Los cuatro escenarios comparten la dificultad de dar una respuesta convincente al fundamento, sentido y alcance de la identidad. Ahora bien, cualquiera que sea el ritmo y los objetivos de la misma, no se puede poner en marcha un vínculo político sin resolver antes la cuestión de lo que permite reconocerse como parte de la comunidad, porque la ausencia de un proyecto

de libre circulación de personas que proceden de los países que lo han firmado, planteándose controles en la frontera exterior de dicho espacio.

³⁶ Félix Duque, *op. cit.*, pp. 1-18.

³⁷ Dolores Rubio García, “La problemática de la identidad europea” en Francisco Aldecoa Luzarraga, José Manuel Sobrino Heredia, Luis Norberto González Alonso *et al.* (coords.), *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, pp. 88-92.

de esas características plantea un riesgo que reside en la manifestación de una identidad étnica incompatible con la lógica democrática.³⁸

Tal aproximación plantea la identidad europea desde una concepción instrumental de la cultura y la deriva hacia un fundamentalismo cultural, que sirve para promover la exclusión del otro,³⁹ descartando la aportación de culturas que no se identifican como europeas. Se fiscaliza la diferencia por incompatible y se propone un nuevo totalitarismo que presupone la existencia de una cultura verdadera europea, homogénea y definida en contra del pluralismo que reconoce que la identidad es aleatoria, dinámica y consensuada. Desde este punto de vista, la necesidad de tomar en serio la legitimidad democrática en la respuesta política de la UE resulta vital, porque está enfrentando el renacimiento de una diversidad cultural intraestatal que había sido olvidada, suprimida o reprimida.⁴⁰

Así que teniendo en cuenta que las fronteras de Europa son variables –toda la historia del siglo xx lo pone de manifiesto–, Turquía es elegible por su anclaje en el Viejo Continente.⁴¹ No se olvide que las lindes territoriales de la Unión y sus procesos de ampliación se gestionan en términos políticos. Y esto es así porque la adhesión es el instrumento más poderoso y más útil del que dispone la UE. Por eso se puede aplicar perfectamente a Turquía, sin que por ello se ponga en entredicho la vocación fundacional y el sentido histórico del proceso de integración. Los Estados miembros saben que Turquía es cada vez más consciente del papel que se espera que desempeñe. Es más, los análisis existentes a este respecto coinciden en señalar tres espacios en los cuales enmarcar el posicionamiento político de Turquía: la dimensión económica, la dimensión de la integración y la dimensión relativa al tamaño de los Estados miembros.⁴²

En el contexto de fronteras físicas relativas, es evidente que ser europeo en Estambul no significa lo mismo que serlo en París, de la misma manera que no hace mucho África empezaba en los Pirineos y no por eso los españoles, sin ser idénticos a otros europeos, dejan de afirmar su identidad, porque siempre

³⁸ *Idem*.

³⁹ Félix Duque, *Perplejidades ante la "Constitución Europea"*, disponible en <http://www.juecesdemocracia.es/publicaciones/revista/articulosinteres/lucas.pdf>, consultada en septiembre de 2009.

⁴⁰ Dolores Rubio García, "La problemática de la identidad europea", *op. cit.*, pp. 85-87.

⁴¹ José Ignacio Torreblanca, *op. cit.*, pp. 1-5.

⁴² Antonio Barroso Villaescusa y José Ignacio Torreblanca, "El impacto de una eventual adhesión turca sobre las instituciones comunitarias, la política exterior y el espacio de libertad, seguridad y justicia", *op. cit.*, p. 45.

han querido unirse al Viejo Continente en cuanto a derechos humanos y democracia.

Desde el punto de vista lingüístico, qué decir tiene el hecho de que el carácter general del tronco común de muchas lenguas europeas parte del supuesto indoeuropeo. El parentesco entre los tres grandes bloques –latino, germánico y eslavo– puede haber contribuido a la concepción de un mundo semejante, aunque también se sabe que la diversidad de lenguas ha servido muchas veces para engendrar un sentimiento de exclusión. El turco, que es considerado por algunos lingüistas como una de las lenguas más antiguas, no es un elemento de distorsión, como tampoco lo es ni el ugrofinés ni el vasco, que no tienen ese pasado común.

Hay países europeos que hacen referencia al cristianismo medieval, y tienen razón porque la cristianización inauguró la escritura de algunas lenguas y constituyó la entrada en la historia nacional de algunos pueblos. Sin embargo, aludir sólo a la herencia cristiana de Europa induce a retomar el pensamiento europeo del siglo XIX que, al comentar las reformas del Imperio otomano, concluye que civilizar Oriente implica extender la barbarie en Occidente. Por la misma razón, cuando la Segunda Guerra Mundial arruinó la idea de una cultura unitaria europea y llevó a los europeos a su punto de inflexión, las imágenes heredadas de la época clásica, que asimilaban lo europeo a lo grecolatino, resultaban excesivas por estereotipadas.⁴³

Del lado de la historia, parece que ésta es más decisiva. A pesar de –o precisamente por– las continuas guerras entre europeos, existe una historia compartida, hasta el punto de confundir la historia de Europa con la universal, al menos hasta el periodo de entreguerras (1919-1939), que es cuando entraron en juego las dos superpotencias que conocimos después de la Segunda Guerra Mundial –Estados Unidos y la Unión Soviética–. Es cierto que el Imperio otomano, como sucesor de Bizancio, tuvo la ambición de dominar el Mediterráneo y Europa, pero esto no convierte a la actual Turquía en una entidad antieuropea. Otros Estados, como España, Francia y Alemania también acariciaron el proyecto de someter al Viejo Continente y nadie duda de su europeidad.⁴⁴ Es más, ningún otro país como Turquía consintió jamás en sacrificar tantos aspectos fundamentales de su cultura particular para afirmar

⁴³ Dolores Rubio García, “La problemática de la identidad europea”, *op. cit.*, pp. 84-85.

⁴⁴ Ignacio Ramonet, “UE: democracia o plutocracia. Turquía” en *Le monde diplomatique*, 5 de noviembre de 2004, pp. 1-2, disponible en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=7189>, consultada en septiembre de 2009.

su identidad europea.⁴⁵ La Turquía moderna llegó a abandonar su alfabeto árabe para adoptar el latino. Sus habitantes debieron deshacerse de sus ropas tradicionales para usar las occidentales. En nombre de un laicismo oficial, inspirado en la ley francesa de 1905, el Islam dejó de ser religión de Estado.

Durante todo el siglo xx, Turquía no dejó de consolidar su carácter europeo. El acercamiento cultural siempre ha estado acompañado de un incremento de las relaciones comerciales y políticas. A principios de los años cincuenta el país se incorporó a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), al convertirse en un alumno aventajado de la Doctrina Truman y manejar con gran pericia la visión que la Alianza tiene del país, consiguiendo una creciente responsabilidad en la seguridad del continente frente al bloque entonces considerado enemigo. También está presente en el Consejo de Europa y en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Desde 1963, con la firma del Acuerdo de Ankara y de su protocolo adicional de 1970, que pretenden una unión aduanera con las Comunidades Europeas, Francia y Alemania –el eje político de la Unión–, se reconoce su vocación de adherir a Turquía a Europa.

Hoy, esa integración no sólo no atenta contra la identidad europea, por la perpetuación del ideal turco, sino que se corresponde con un interés mutuo, que necesariamente ha de romper con la consideración de que los turcos no son compatibles con los principios que pretenden integrar.⁴⁶ De hecho, la Conferencia Euromediterránea, celebrada en Barcelona en noviembre de 1995, intentó contribuir con esa parte de Turquía que esboza una vuelta a los orígenes europeos, aun a sabiendas que puede agudizar tanto las inquietudes como los entusiasmos. En fin, su convergencia con Occidente alcanza el grado de hacerla partícipe de la formulación de los principios de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (1994), que sustituyó a la Conferencia del mismo nombre, de tal manera que afirmar que Turquía no puede ser europea por su cultura –y en concreto por su cultura musulmana– es como decir que los musulmanes –independientemente de su origen– no pueden ser ciudadanos europeos de primera por el simple hecho de ser musulmanes. Es como si existiera en ellos una incompatibilidad intrínseca con los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos.

⁴⁵ Mateo Ballester, “Turquía, un siglo en la antesala de Europa. Un Islam en la encrucijada” en *La aventura de la historia*, año 7, núm. 80, junio 2005, p. 58.

⁴⁶ William Chislett, “La adhesión de Turquía a la Unión Europea: el momento de la verdad” en Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *Documentos de trabajo*, núm. 14/2004-Documentos, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/158.asp>, consultada en septiembre de 2009, pp. 1-30.

El criterio socioeconómico es el más visible y el primer elemento sobre el que se ha constituido la Europa del pasado y se está edificando la del futuro. Los datos que se manejan en torno a los costes de la ampliación de la UE a Turquía son ficticios. Estamos hablando de un espacio que se sitúa probablemente más allá de 2015, con lo cual se desconoce la evolución del presupuesto de la Unión en esa década;⁴⁷ entonces, ¿cómo es posible establecer periodos transitorios para diferir el acceso de un país a las principales políticas de la UE, como se ha pensado para el caso de Turquía, sobre todo en cuanto al establecimiento de exenciones permanentes en algunos capítulos esenciales del acervo comunitario, como la libre circulación de trabajadores?

Aunque es cierto que la renta *per cápita* de Turquía, combinada con el tamaño de su población y un potencial demográfico explosivo, abre una interrogante sobre la convergencia real del país con la UE, no es menos cierto que no se pueden anticipar las orientaciones de la política regional o agrícola comunitarias que estarán vigentes en 2020. Esto no quiere decir que su adhesión no vaya a ser costosa. Sencillamente los argumentos que se lanzan en la actualidad son difíciles de ajustar a la realidad que está por venir.

El caos financiero mundial, provocado por el declive gradual del consumo, que disminuye la demanda; el declive de la oferta, que reduce las necesidades financieras, y la brecha de ingresos entre los envejecidos países desarrollados y los pobres países subdesarrollados, que está dañando el concepto de estabilidad, requieren una solución global. La posición de Turquía puede ser clave porque puede aportar estabilidad a la volátil región en la que vive, siempre y cuando consolide su propia firmeza y complete su desarrollo.

El Tratado de la Unión Europea, que por primera vez institucionalizó la noción de ciudadanía europea, estableciendo que es ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro,⁴⁸ estableció un principio de no exclusión entre los diferentes grados –nacional y europeo– de ciudadanía y oficializó una definición que ha estado, desde siempre, en el centro del proceso de integración. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa comporta un título consagrado a los derechos fundamentales y a la ciudadanía de la Unión e integra, en su parte II, la Carta de Derechos Fundamentales,⁴⁹ lo que le da un valor obligatorio. El aporte a la ciudadanía

⁴⁷ Comisión de Relaciones Económicas en el Exterior de Turquía, “Desarrollo histórico de la economía turca” en *Economía exterior*, primavera 2005, núm. 32, pp. 64-82.

⁴⁸ Segunda parte del Tratado de la Unión Europea, artículos 8 y ss.

⁴⁹ La Carta de derechos fundamentales de la UE fue proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000. Está compuesta por 54 artículos que definen los derechos fundamentales de las personas en el seno de la Unión.

européa está mitigado en la medida en que determinados derechos, derivados de la calidad de ciudadano europeo, no hacen más que consolidar el acervo comunitario, mientras que otros lo hacen respecto al propio Estado de derecho. En algunos aspectos, la ciudadanía europea se ha hecho a base de normas comunitarias, desde el momento en que tienen que conferírle a todo ciudadano de la Unión el derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.⁵⁰

A la luz del Tratado de la Unión Europea, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y del Tratado de Lisboa, se considera muchas veces que Turquía no es consciente de las realidades europeas o de que una vez que se convierta en miembro perderá una parte de su soberanía y no será capaz de dirigir la transición, o que con este país la UE perderá la oportunidad de convertirse en una unión política. Sin embargo, Turquía sabe que puede alcanzar sus objetivos de modernización más rápido en la medida en que minimice las percepciones de inestabilidad en torno a ella a través de su integración en la UE. De la misma manera, considera que una Unión diluida sería una carga para ella, por lo que su acceso a la UE sería un gran paso para asegurar que ésta alcance su objetivo de unidad política. No parece que Turquía se esté entregando a la UE porque al no saberse gobernar esté pidiendo a otros que la gobiernen, ni que esté introduciendo un caballo de Troya para disolver los objetivos de la Unión. La respuesta a su plena integración a Europa se sitúa más bien en esa lejana ambición de compartir un destino común, en un contexto en el que la actuación se sitúa hoy en lo colectivo y en las soluciones globales.⁵¹

Hablar de Turquía es adentrarse también en el Sur del área mediterránea y, por tanto, entrar en contacto con un proceso histórico mundial que hay que enfrentar. Al hablar de su ingreso a la UE, se apunta a que el fenómeno de la globalización subsume grandes áreas de la política nacional, revelándose como un problema general al que Europa debe una respuesta. Europa no puede dejar de lado el hecho de que Turquía pueda experimentar un desarrollo según criterios europeos, ni que la versión turca del Islam demuestre su viabilidad futura, ni seguir sosteniendo la contradicción que supone que Turquía sea un socio acreditado de la OTAN al que se le niegan otras modalidades de pertenencia a Europa.

Prejuicios ancestrales y la elección de los turcos y el Islam como los adversarios necesarios para definir y fortalecer la unión de Europa frente a

⁵⁰ Artículo 18 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

⁵¹ José Ignacio Torreblanca, *op. cit.*, pp. 1-5.

terceros han dado lugar a un gran número de detractores de Turquía, que insisten en que ésta pondría en peligro la convergencia que, según ellos, tanto ha servido a los intereses de la UE. Sin embargo, durante los últimos años, los turcos han actuado con mucha habilidad en política exterior y de seguridad, presentándose Ankara como el más importante aliado de Estados Unidos y de Reino Unido, al tiempo que ha sido lo suficientemente prudente como para no decantarse en el asunto de la guerra de Iraq y el planteamiento de qué actitud tomar frente al ingreso de Turquía en la UE ha cambiado sustancialmente. Desde entonces, la identidad europea ha quedado unida, en esencia, a la finalidad del proyecto de la UE, entendido como el fruto de experiencias históricas, vinculado a dos siglos de guerras europeas y a las convicciones políticas de dos generaciones de posguerra. Y, por otro lado, ese proceso sigue basado en la idea de configurar un futuro de forma creativa, que lleve a la unión definitiva de las piezas independientes que componen Europa, y que va más allá de la voluntad política de los propios europeos.

En las últimas décadas, la política internacional ha experimentado una enorme aceleración. La reunificación alemana, antesala de la unificación europea, no dio lugar a un orden más estable, al menos en un primer momento. Lo que sí es seguro es que tanto Europa como Turquía se ven envueltas en un proceso del que saldrán diferentes de como entraron. Por esa razón, la identidad europea, un concepto difuso de tipo histórico y cultural, hecha de individuos que pertenecen a diversos tipos de comunidad o cuerpo político, ha quedado afectada por los acontecimientos que han tocado el corazón de Europa y su flanco oriental. Amenazada por un proceso de globalización, que cada vez tiene más rasgos de aculturación, debe plantearse más allá de la identidad de la Unión, que es un concepto mucho más concreto, y sólidamente basado en instituciones y leyes comunes, que serviría de prolegómeno con vistas a la ampliación de nuevos miembros.

Conclusiones

Cuando el choque de civilizaciones se siente con una gran intensidad, el acceso de Turquía a la UE, que ha sabido combinar Islam y secularismo, podría convertirse en un ejemplo de la convergencia de los pueblos y las culturas, afianzando así los valores de la Unión y convirtiéndola en un polo de atracción más poderoso. Los costos de la ausencia de Turquía para la UE, más que los de su presencia, son los que expresan el sentido común.

Las preguntas que surgen en torno a Turquía revelan hasta qué punto los europeos están hablando de su identidad –de quienes son, qué quieren y con

quién quieren lograrlo—. Las respuestas a esas cuestiones ponen sobre la pista de los elementos culturales y políticos que se desea que se definan como europeos. La integración de Turquía a la UE revela la emergencia de cierto nacionalismo étnico-cultural en el ámbito europeo, que bien se podría reflejar aún más y mejor si se llegase, en un algún país, a consultar a la ciudadanía, con las consecuencias que ello tendría, porque la responsabilidad de la decisión se estaría trasladando a los ciudadanos de un Estado miembro.

No se olvide que en septiembre de 2005, a poco de haberse iniciado de manera oficial el proceso de adhesión de Turquía, la postura de Austria se endureció notablemente. Y aunque numerosos observadores vinculan tal hecho al interés de este país por lograr que la UE comenzara negociaciones con Croacia, en la posición austriaca son evidentes las cuestiones de política interna, ya que una abrumadora mayoría de su sociedad está en contra de la entrada de Turquía a la Unión.⁵²

El país está avanzando en la vía de las reformas democráticas. Los tribunales especiales de seguridad del Estado están desapareciendo. La pena de muerte está abolida. Las circunstancias atenuantes para los crímenes de honor contra las mujeres han sido suprimidas. El proyecto de criminalización del adulterio fue abandonado. En las regiones del Kurdistán se levantó el estado de emergencia y se autorizó la enseñanza del kurdo. No obstante, queda mucho por recorrer en materia de respeto de libertades públicas y derechos fundamentales. Es necesario que Ankara reconozca los genocidios armenios de 1915 y 1918 y proclame una amnistía a favor de los excombatientes del Partido de los Trabajadores del Kurdistán. Por último, también se tendrá que aclarar la cuestión chipriota.

⁵² Carmen Rodríguez, “La apertura de negociaciones con Turquía: un camino plagado de obstáculos” en Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 147/2005-Análisis, 9 de diciembre de 2005, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/858.asp>, consultada en septiembre de 2009.