

## Una cuestión pendiente: el ingreso de Turquía como Estado miembro a la Unión Europea

**Alicia Sonia MORENO\***

Sin lugar a dudas, una de las cuestiones pendientes en el ambicioso plan de ampliación de la Unión Europea, es el ingreso como miembro pleno de Turquía. Sabido es que su tratamiento ha suscitado posturas contrapuestas que dilatan la incorporación. Quizás las variadas motivaciones se sustenten en virtud de la historia de Europa y de Turquía. También podría ser tenido en cuenta como causal la cultura y la religión; o la estratégica ubicación geográfica y la dimensión territorial y demográfica.

Más allá de los valores fundamentales de la Unión Europea, que exigen como condición *sine qua non* el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, preceptos comunes a sus Estados que caracterizan el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre sexos, el marco de requisitos para la inclusión en la Unión es mucho más amplio.

Una serie de principios y criterios fueron establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague<sup>1</sup>. Según lo expresa un especialista en la temática los criterios se agrupan de la siguiente forma:

**Político:** existencia de instituciones estables garantes de la democracia, primacía del Derecho, respeto de las minorías.

**Económico:** poseer una economía de mercado viable y con la capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas de mercado en el interior de la Unión Europea.

---

\* Profesora de la Historia Constitucional Argentina de la Facultad de Derecho e Investigadora del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario. Doctora en Derecho Social de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

<sup>1</sup> Junio de 1993.

**Asimilación del acervo comunitario:** capacidad de asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión y suscribir los objetivos de la Unión política, económica y monetaria.

**Cláusula de integración:** por la cual la Unión debe estar preparada para la admisión de nuevos miembros manteniendo el ritmo de integración.

*Las fronteras de Europa han sido y son variables: hace menos de una década, la adhesión de Serbia a la Unión era impensable. Igualmente, la adhesión de Ucrania se ha vuelto posible. En razón de su anclaje en Europa, Turquía es elegible, pero es en razón de su vocación política por lo que es candidata. Marruecos, por el contrario, no es hoy elegible geográfica ni políticamente. Rusia, que sí es elegible, no quiere ser candidata. Las fronteras de la Unión y los procesos de ampliación serán gestionados políticamente. Esto es así porque la perspectiva de adhesión es el instrumento más potente y más útil de política exterior del que la Unión dispone. Renunciar de antemano a extender un orden de libertad basado en la democracia, el libre mercado y los derechos humanos a su periferia sería intrínsecamente incompatible con la vocación fundacional y sentido histórico del proceso de integración. Hoy en día, más que nunca, como prueba la cuestión turca, la definición de las fronteras es un ejercicio político que debe ser administrado con sabiduría y cautela.<sup>2</sup>*

## A modo informativo

En la actualidad el perfil de la República parlamentaria de Turquía se traduce en un amplio territorio con una considerable población. Su

---

<sup>2</sup> TORREBLANCA, José Ignacio, La razón de Europa y la adhesión de Turquía (ARI), ARI N° 199/2004 – Análisis. Real Instituto Elcano (mht) de Estudios Internacionales y estratégicos, 23/12/2004.

superficie es de 769.604 km<sup>2</sup> con una población relativa de 70.700.0000 habitantes y una densidad de 92 por km<sup>2</sup>. El 69,9% habita en la zona urbana mientras que el 35,1% lo hace en la zona rural. Una de las características más relevantes es la composición, ya que si bien se detecta una clara mayoría turca el resto de la población es kurda, circasiana, arábiga, bosnia, entre otras, con un bagaje lingüístico-cultural sumamente variado. Por último, la religión es musulmana en un 99,8%.

Esta República fue fundada en 1923 adoptó una serie de medidas conocidas como reformas kemalistas (debido al presidente reformador Mustafá Kemal Atatürk), que llevaron a la adopción del calendario gregoriano, a la introducción de un alfabeto latino modificado y a la adopción de un nuevo orden jurídico a través de los códigos civil, comercial y penal basados en modelos europeos. Con estas reformas, comienza la "europeización" turca, convirtiéndose en un estado secular en 1928, cuando se remueve la cláusula que establecía como religión del estado al islam.

La Segunda Guerra Mundial la encuentra en una posición pro aliados y enfrentada al Eje, lo que la ubicará en un sitio preferencial al finalizar la contienda. Ingresa a las Naciones Unidas (1945), se une al Consejo de Europa poco después de su fundación (1949) y se convierte en un miembro de la alianza de la OTAN (1952).

Turquía ha transitado un largo camino para concretar el proyecto de integrarse a Europa, especialmente a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE). Su solicitud se canalizó en julio de 1959.

La respuesta del CEE fue la de proponer la creación de una Asociación con Turquía hasta el momento en que las circunstancias permitieran su ingreso. Esta asociación entró en vigencia con la firma del acuerdo de Ankara en septiembre de 1963.

Tanto el Acuerdo de Asociación como el Protocolo adicional de 1970, plantearon una serie de objetivos priorizando por un lado el incre-

mento equilibrado de las relaciones comerciales y económicas y por otro el establecimiento progresivo de una Unión Aduanera, a través de tres fases, es decir el planteamiento de un tiempo escalonado para la abolición de tarifas y cuotas en las mercancías que circularan entre Turquía y la CEE.

En diciembre de 1995, se inició la última fase para concretar la Unión Aduanera<sup>3</sup>. Turquía ha tenido que asumir ciertos lineamientos del acervo comunitario en cuanto a Libre circulación de mercancías y política comercial (Cap. I), de producción agrícola (Cap. II), disposiciones aduaneras (Cap. III), aproximación de las legislaciones (Cap. IV), disposiciones institucionales (Cap. V) y disposiciones generales y finales en cuanto a la entrada en vigor de la Decisión e interpretación (Cap. VI).

A partir de ese momento, las comunidades europeas adoptaron un protagonismo sumamente importante en lo que hace al comercio exterior de Turquía.

Diversos son los instrumentos utilizados para la tan mentada integración. La *Estrategia europea para Turquía*, adoptada por la Comisión (1998) establece una suerte de aproximación legislativa, como así también la recepción del acervo para la preadhesión. Más allá de la extensión de la Unión Aduanera a los sectores de los servicios y agricultura, la propuesta de la Estrategia apunta a reforzar la cooperación entre la Comunidad y ese Estado.

Sumando a estas disposiciones y afirmando su contenido, Turquía elaboró en respuesta denominada *Estrategia de desarrollo de las relaciones entre Turquía y la Unión Europea*.

El Consejo Europeo de Cardiff (15 y 16 de junio de 1998) consideró que tal estrategia constituía "*una buena base para desarrollar y pro-*

---

<sup>3</sup> Decisión n°1/95 del Consejo de asociación CE-Turquía, de 22 de diciembre de 1995, relativa al establecimiento de la fase final de la Unión Aduanera. Diario Oficial n° L 035 de 13/02/1997 p. 0001- 0047

*mover las relaciones entre la Unión Europea y Turquía*" e invitó tanto a la Comisión como a las autoridades turcas "a trabajar con el objeto de armonizar la legislación y las prácticas turcas con el acervo". Contribuyendo a ese fin, la Comisión presentó dos proyectos de Reglamentos para concretar la Estrategia a través de la financiación de 50 millones de euros al año.

Los progresos en la vía de adhesión se aletargaron, según el informe de la Comisión de noviembre de 1998, al no poder contar con toda la información necesaria para poder valorar los avances en la adopción del acervo comunitario. Sin embargo en el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) junto a los estados reconocidos como candidatos para la integración en la Unión, figuraba Turquía. Con ello se establece una estrategia de pre-adhesión. En base a ello, la Comisión presentó una serie de medidas destinadas a mantener un diálogo abierto sobre ciertas cuestiones de derechos humanos, a unificar los criterios en cuanto a programas de asistencia financiera y a examinar los avances en la incorporación del acervo comunitario tendientes a armonizar las normativas de la Unión con la realidad social de la comunidad turca.

En los informes de la Comisión en el año 2000 y 2001, se expresó que si bien Turquía aprobó instrumentos internacionales de defensa de los derechos humanos, en el ámbito político las reformas institucionales necesarias para garantizar un sistema democrático han quedado rezagadas. También se ha propuesto una reestructuración en ámbitos como la banca, la agricultura y las empresas públicas. Se puede detectar una imperiosa necesidad de reformar completamente el sistema administrativo.

El Consejo del 17 de diciembre de 2001<sup>4</sup> estableció un nuevo Reglamento por el que se establece que la *Comunidad proporcionará asis-*

---

<sup>4</sup> Reglamento (CE) n° 2500/2001 del Consejo, Bruselas, 17 de diciembre de 2001, relativo a la asistencia financiera de preadhesión en favor de Turquía y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 3906/89, (CE) n° 1267/1999, (CE) n° 1268/1999 y (CE) n° 555/2000

*tencia financiera de preadhesión a favor de Turquía en apoyo de las prioridades definidas en la Asociación para la adhesión de este país. En la asistencia establecida se contemplan, las subvenciones y la financiación de programas o proyectos, servicios, suministros y obras, no pudiendo utilizarse para comprar terrenos y edificios<sup>5</sup>.*

Se dispone que los proyectos a evaluar deben abarcar ciertos aspectos como la eficacia y la rápida viabilidad; los aspectos culturales, sociales y de género; la conservación y protección del medio ambiente sobre la base de los principios de desarrollo sostenible; la formación y el desarrollo institucional necesarios para la consecución de los objetivos de los proyectos y programas; y por último la experiencia adquirida con programas y proyectos análogos<sup>6</sup>.

*La Comisión presentará cada año al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social un informe sobre la prestación de la asistencia, que contendrá información sobre los programas y proyectos financiados durante el año y sobre la programación para el ejercicio siguiente, así como los resultados del control y la evaluaciones que irán acompañados, en su caso, de propuestas de modificación de la gestión de la asistencia a fin de garantizar la máxima eficacia. Esta información podrá incluirse en el informe al cual se hace referencia en el artículo 10 del Reglamento (CEE) n° 3906/89. El informe se presentará a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente<sup>7</sup>.*

Los informes periódicos de la Comisión, tanto en el 2002 como en el 2003 y 2004, presentan un panorama donde se puede visualizar un avanzado y sostenido progreso en diversos aspectos, como por ejemplo para mencionar algunos:

---

<sup>5</sup> Idem art. 1 y 2.

<sup>6</sup> Idem art. 6.

<sup>7</sup> Idem art.11.

El de la supresión de la pena de muerte —exceptuada en tiempos de guerra según lo firmado en el protocolo número 16 (2003)— Protocolo nº 13 de la Convención Europea de Derechos Humanos tanto en períodos de paz o de guerra, firmado en Estrasburgo en 2004.

La apertura a la práctica de otras lenguas diferentes del turco en sectores de las comunicaciones y de la enseñanza.

La aprobación de una ley de prensa tan esperada por los medios de comunicación para garantizar la libre expresión informativa

Asimismo los avances se pueden advertir también en el campo de la economía de mercado donde Turquía se posicionaba favorablemente en el ámbito competitivo de la UE.

Sin embargo, en todos ellos se puede efectuar una lectura que trasluce, quizás, una intencional postergación en cuanto a la incorporación de Turquía a la Unión. ¿Motivos? Son muchas y variadas las razones alegadas, por ejemplo el no haber alcanzado plenamente los criterios vinculados con el acervo comunitario. Sin embargo, no consideramos que éste sea el único motivo que produce un estancamiento en las negociaciones.

Existen temas en los que no se ha detectado un avance significativo como el de la abolición de la tortura, la libertad total de expresión, el ejercicio del libre culto y especialmente en lo atinente al derecho de las mujeres y de las minorías.

A fines del 2004, el Consejo Europeo definió la posibilidad de impulsar las negociaciones con Turquía para permitir el ingreso. A partir de allí, en la 44ª del Consejo de Asociación en Luxemburgo (26 de abril de 2005), se efectuó una revisión de lo actuado y se proyectaron líneas de avances en el proceso de agregación. Este trabajo se ve asistido por una comisión parlamentaria integrada por representantes de la Gran Asamblea Nacional Turca y el Parlamento Europeo quienes dis-

cuten sobre asuntos relacionados a las vinculaciones entre la UE y Turquía.

A partir de este trabajo conjunto, Turquía ha cumplido con los requisitos formales para negociar a partir del 3 de octubre de 2005, su ingreso a la UE, sin haber reconocido a Chipre como miembro. Pero los llamados "Veinticinco" en esa fecha han fijado los requisitos que permitirían quizás dentro de, aproximadamente, una década la incorporación como miembro pleno.

La cuestión chipriota es un escollo que dificulta el acercamiento entre las partes. Esta situación deberá seguir una doble vía de solución: en las negociaciones de la UE-Turquía y en las Naciones Unidas. Queda así, como requisito pendiente el reconocimiento de la isla mediterránea. Las negociaciones de aquí en más, deberán centrarse también en una serie de reformas que deberán contemplar:

Mayor independencia del poder judicial

Mejoramiento de las relaciones con los kurdos

Profundización del ejercicio de las libertades

Delimitación de las funciones militares

De incurrir en incumpliendo de lo acordado el 3 de octubre de 2005, el Consejo podrá interrumpir el proceso o modificar determinadas cláusulas.

### Algunas reflexiones

La cuestión de la incorporación de Turquía a la Unión Europea, es mucho más compleja que la adaptación requerida a través de los diversos acuerdos entre ellas. La historia de Europa, de esa Europa, adquiere un sentido propio en la medida en que su razón de ser, a partir del medioevo, adopta como bandera de lucha la confrontación con el "infiel" a la luz de la nueva religión islámica. Ante el avance de los turcos otomanos en la zona de Balcanes, durante siglos estuvo

presente un horizonte que establecía un límite cultural entre esa Europa “occidental y cristiana” y el oriente musulmán.

Sin embargo, con la “democratización” de Turquía y la voluntad manifiesta de acercarse al modelo europeo, parecerían diluirse, en parte, algunos elementos que sostenían ese abismo cultural.

Los vaivenes de la política comunitaria de Europa, llevó a que en 1963 momento en que la Comunidad aceptaba la posibilidad del ingreso de Turquía, De Gaulle se oponía al Reino Unido, argumentando que no era *plenamente europeo, sino atlántico, que estaba a caballo entre América y Europa y que era el caballo de Troya de los EEUU*<sup>8</sup>.

Con similares argumentos podría interpretarse la negativa de ciertos sectores a la incorporación definitiva de Turquía.

Lo cierto es que la posición de la UE en cuanto a esta problemática, se debate en una dicotomía: por un lado el territorio turco en Balcanes —aunque minoritariamente ya que significa algo así como el 5 o 10 % del territorio del Estado Turco— no presentaría una situación sumamente complicada. Además, los pasos requeridos en los acuerdos de adhesión se han ido cumpliendo parcialmente hasta llegar a la encrucijada de definir positivamente la integración. Sin embargo la visión de la UE, más allá de presentar requisitos indispensables para dicha integración —reconocimiento de Chipre—, está dirigida hacia los límites de la zona oriental de Turquía, contemplando allí fronteras mucho más conflictivas, especialmente en su vecindad con Siria, Irán e Irak. Y decimos que es conflictiva esta región ya que a la UE se le presenta en momentos claves, la necesidad de definir una posición de toma de decisión en materia de política exterior. Si a ello le sumamos los últimos acontecimientos terroristas ocurridos en Madrid y Londres, atribuidos a y por grupos extremistas islámicos, la opinión pública europea manifiesta —quizás como lógica consecuencia— un malestar traducido en rechazo a la posibilidad de integrarlos.

---

<sup>8</sup> TORREBLANCA, Ob.cit.

Según distintas encuestas aplicadas en el ámbito de la Unión. Se puede constatar aproximadamente entre un 25 y 30% de opiniones favorables a los turcos como futuros ciudadanos europeos, mientras que es más elevado el porcentual de quienes no consideran esa posibilidad y aún más rechazan la categoría adquirida de candidatos futuros a la integración (55%). Estos guarismos se pueden adjudicar especialmente a aquellos países que se comportan como polo de atracción de inmigrantes entre ellos musulmanes (es decir no sólo turcos). Por lo tanto, es necesario destacar que la opinión pública se encuentra sumamente dividida en cuanto al tratamiento del ingreso unificado o no de Turquía junto a Bulgaria, Rumania y Croacia.

Entre los que optan por un tratamiento diferenciado de Turquía en la Unión se encuentra Angela Merkel, representando a la Unión de Cristianodemócratas y Socialcristianos (Alemania) y que en las últimas elecciones se ha presentado como una fuerte candidata a negociar una alianza o liderazgo rotativo en el gobierno nacional con el otro partido mayoritario, el Socialdemócrata de Schroeder (quién sí ha demostrado en distintas oportunidades, su apoyo a la integración turca). Asimismo en Francia, la Unión para la Democracia adopta también una posición de intransigencia hacia la incorporación de Turquía y no han sido pocas las ocasiones en que Chirac ha expresado públicamente su disconformidad.

En muchos casos, para canalizar la oposición aducen como principal motivo el impacto cultural negativo o el "*choque de civilizaciones*", mientras que los motivos reales estarían quizás para otros, bastante alejados de dicha argumentación.

Según una ex presidenta de la Comisión Europea: "El mejor instrumento para apoyar el proceso de secularización del Estado y la sociedad turca es proseguir las negociaciones ya que sin eso su ingreso en la Unión es imposible", "hay valores universales, como la igualdad, el estado de derecho, la democracia, la justicia o la libertad, que están

por encima de los relativismos culturales". "Europa tiene que decir sí a la diversidad, pero esos valores universales tienen que estar por encima de las culturas"; "Hay que apostar por una sociedad abierta y Europa tiene que liderar la globalización"<sup>9</sup>.

Otros argumentos señalan que Turquía no cumple con cuatro condiciones fundamentales fijadas en los Acuerdos de adhesión:

Respetar los derechos de las minorías, sosteniendo el principio de igualdad entre sus ciudadanos, cualquiera que sea su origen o su religión. El hecho de que en los documentos oficiales como el pasaporte turco figure la pertenencia a uno u otro credo, establece veladamente un sentido discriminatorio para aquellas minorías no islámicas. A este respecto se denuncian también tratamientos vejatorios contra minorías étnicas. Tal es el caso de los kurdos agrupados en el Partido de los Trabajadores del Kurdistán. Los kurdos han asumido una postura de guerrilla frente al gobierno turco. Sin embargo habían decidido ampliar un alto el fuego hasta el 3 de octubre de 2005, momento en que se tiene previsto el inicio de las negociaciones para el futuro ingreso de Turquía en la UE. El 24 de setiembre fueron abatidos tres integrantes del movimiento kurdo en el este de Turquía, lo que provocó una mayor intransigencia ante el hecho integrador, colocando a los kurdos en una posición de clandestinidad. Hasta tal punto es así, que la única televisión kurda emite desde Bélgica, país que sufre por otra parte regularmente presiones turcas a este respecto. Leyla Zana, ex-diputado kurdo, ha sido condenado a quince años de prisión por haber pronunciado su discurso en kurdo en la ceremonia inaugural del Parlamento turco en 1993.

En los otros temas si bien hubo algunos avances, todavía resta resolver la situación en Chipre, ya que la realidad turco-chipriota se manifiesta en el mantenimiento de 35.000 soldados turcos, 150.000 colo-

---

<sup>9</sup> Loyola de Palacio, ex presidenta de la Comisión Europea. Información proporcionada por la correspondiente de Europa Press, Patricia Ferro, Lisboa, 24 de setiembre de 2005.

nos musulmanes originarios de Turquía, lo que puede llegar a provocar más adelante un establecimiento de mayoría islámica en la isla.

Una cuestión que no ha sido ni es reconocida actualmente es el genocidio armenio, esta negativa se erige en un incumplimiento más de los Acuerdos firmados oportunamente.

Por último y como consecuencia lógica de estas cuestiones no resueltas, las argumentaciones apuntan a la violación de los derechos humanos. Sin embargo, aunque no cumpla con estos principios, está integrada en el Consejo de Europa, que es un organismo de base internacional y que a la vez se erige en defensor de los derechos humanos en el ámbito europeo.

Creemos que la problemática del ingreso de Turquía a la Unión Europea va mucho más allá que el mero acuerdo o cumplimiento de los compromisos asumidos. El plazo fijado para negociar es sumamente extenso. Quizás sería necesario no velar u ocultar una realidad constituida en un pasado y un presente vinculado a cuestiones coyunturales de invasión territorial en un primer momento y de penetración islámica en la actualidad. Y a partir de allí dilucidar si ¿Turquía es Europa? Si Turquía no es Europa, ¿al ingresar a la Unión no se plantea la posibilidad que también lo puedan hacer otros países del oriente próximo, desdibujando el alcance de esa Unión europea? Los Estados miembros ¿ven realmente con buenos ojos la adjudicación a Turquía de lo establecido en Schengen, en cuanto a la libre circulación de personas, en momentos en que se sospecha y se discrimina a aquellos que son musulmanes por el solo hecho de adherir al Islam? Del multiculturalismo proclamado tan fervorosamente en décadas anteriores ¿no se pasará a restricciones discriminatorias en la actualidad, al tratar de preservar el bagaje occidental y cristiano de la Europa unida? ¿Analizará detenidamente Europa, al momento de decidir la incorporación, el notable incremento demográfico que ha tenido Turquía en

los últimos 40 años, pudiendo desestabilizar la construcción de la Unión en cuanto a la identidad y funcionamiento? ¿Está Turquía dispuesta a ceder plenamente en los puntos exigidos por la Unión y compartir la necesidad de un acercamiento cultural a Europa?

Si la cuestión de las discrepancias en cuanto a la incorporación de Turquía se remite especialmente a temas culturales y religiosos, quizás podamos responder acerca de la profundización de medidas de integración en la diversidad. Pero creo que también debemos pensar que todo este proceso de acercamiento Turquía-UE, UE-Turquía, puede deberse a razones netamente económicas a nivel internacional.

¿No será que Turquía más allá de significar la puerta principal de ingreso a Europa de la cultura islámica, pretenda incorporar el acervo comunitario, es decir los acuerdos y tratados que permiten acceder a los fondos europeos, de los cuáles se ve beneficiada desde hace algún tiempo, o quizás, "la cuestión petrolera" sea el *leit motiv* que lleve a negociar, aunque en forma dilatada, un acercamiento "necesario" en comunión de intereses entre algunos Estados miembros de la UE y otras potencias extracomunitarias?

El proceso de la UE con Ankara no concluirá antes del 2014, ello permitirá un tratamiento más profundo de los valores y principios de la integración en un complejo marco histórico-cultural que nos permita visualizar las respuestas a los interrogantes planteados.