

TURQUIA I ELS LÍMITS DE LA CONSTRUCCIÓ EUROPEA

REFLEXIONS AL VOLTANT DE LA GEOGRAFIA, LA IDENTITAT I EL MODEL D'EUROPA

Eduard Soler i Lecha Coordinador del Programa Mediterrània, Fundació CIDOB



Els successius rebuigs dels votants francesos i holandesos en els referèndums de l'estiu de 2005 per aprovar el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa van posar en evidència el descontentament d'una part important de l'opinió pública sobre la manera com s'està duent a terme la construcció europea. En un primer moment, un gran nombre d'analistes van suggerir que la promesa d'obrir negociacions amb Turquia hauria estat un dels factors principals que haurien inclinat la balança cap al cantó negatiu. Segons ells, la decisió d'obrir negociacions tot i saber que bona part de l'opinió pública s'hi oposava (en particular a França) hauria estat una mostra més d'una Europa construïda des de les elits. Enquestes posteriors demostrarien, però, que només un 6% dels francesos i un 3% dels holandesos que s'havien inclinat pel "no" al Tractat ho havien fet per la qüestió turca¹.

Tot i que aquestes dades indiquen que potser tendim a exagerar l'interès que desperta la qüestió turca en alguns països europeus, no hem d'oblidar que els darrers anys ha esdevingut un dels temes estrella en les discussions sobre el futur d'Europa i que ho continuarà sent a partir d'ara. Això és així perquè la polèmica sobre Turquia no es circumscriu a la conveniència d'integrar Turquia a la Unió Europea sinó que forma part de debats més amplis.

Quan Valéry Giscard d'Estaing, en una entrevista a *Le Monde* el novembre de 2002, es pronuncià en contra de l'adhesió turca argumentant, d'una banda, que no era un Estat europeu ja que un 95% del territori (inclosa la capital) es troba al continent asiàtic per no parlar de les grans diferències culturals amb la resta d'Europa i, de l'altra, que suposaria la dilució del projecte de construcció europea, posava sobre la taula les grans línies del debat actual. Giscard d'Estaing, com la resta de polemistes, ja sigui a favor o en contra, s'interroguen sobre els límits de la construcció europea. Uns límits geogràfics, és a dir, fins on s'ha d'estendre la Unió Europea però també uns límits funcionals: què pot o què ha de fer la UE.

On s'aturen les fronteres d'Europa? ▶ L'article 49 del Tractat de la Unió Europea especifica que la Unió està oberta a "qualsevol Estat europeu" que respecti els principis establerts. En virtut d'aquesta consideració es va rebutjar, l'any 1987, la sol·licitud del Marroc per adherir-se a la llavors Comunitat Econòmica Europea (CEE). El Marroc, en tant que Estat africà, no podia esdevenir membre de la Comunitat. Per contra, en el preàmbul i en l'articulat de l'acord d'associació firmat amb Turquia a Ankara l'any 1963, s'especificà la possibilitat que en el futur Turquia pogués adherir-se a la CEE. És més, quan Turquia va sol·licitar l'adhesió, també l'any 1987, la resposta de la CEE no va ser el rebuig, com va fer cap a Rabat, sinó l'ajornament fins al moment en què ambdues parts estiguessin preparades. Ha estat, doncs, la mateixa UE qui ha avalat l'europeïtat de Turquia. Tot i això no és gens inusual escoltar declaracions com les de Giscard d'Estaing en què els detractors de l'adhesió turca diuen fonamentar el seu rebuig en el fet que Turquia és un país asiàtic.

En aquest cas, com en episodis històrics anteriors, la geografia es converteix en un pretext i dista molt de ser una "ciència dura", un criteri objectiu. Si bé les fronteres d'Europa cap al nord, cap a l'oest i cap al sud estan clarament delimitades per oceans i mars, els seus límits orientals són subjectius, indeterminats i mòbils. No estem parlant, doncs, de fronteres naturals sinó de fronteres polítiques, ja que el Bòsfor, amb menys d'un quilòmetre d'amplitud, dos ponts i aviat una línia de metro, difícilment pot concebre's com a tal. L'adhesió, l'any 2004, de Xipre és un factor addicional que encara invalida més una negativa a Turquia per motius geogràfics, ja que l'illa es troba a uns 100 quilòmetres de la costa de Síria i vuit cops més distant de la Grècia continental.

Ben diferent és que es vulguin fixar els límits del que ha d'abastar la construcció europea. Hom pot pronunciar-se sobre la conveniència que Turquia quedi dins o fora d'aquest projecte, però la utilització de l'argument geogràfic amaga raons d'indole diversa, vinculades a diferents concepcions d'Europa. D'ara endavant observarem com l'oposició o el suport a la can-





didatura turca estan estretament lligats, entre d'altres, a una determinada visió de la identitat europea, al grau de confiança en la capacitat d'absorció de la UE i a models diferents d'Europa.

Sobre què bastim la identitat europea? ▶ Turquia convida a interrogar-se sobre quins elements es construeix la identitat europea. Per alguns és una herència històrica i cultural el que ha forjat, amb el pas dels segles, un sentiment d'uropeïtat. En altres paraules, d'uropeu se n'és o no se n'és però no en pots esdevenir. Per d'altres, la identitat europea es basa en principis de caràcter universal, és una identitat política i oberta en contínua evolució.

Aquells que creuen que Europa s'ha d'assentar sobre una herència històrica i sobre uns trets culturals compartits són els que més dificultats tenen a concebre Turquia com a membre de la UE. Aquí hi trobaríem una part de la democràcia cristiana i un dels exemples més clars seria el de l'antic canceller alemany Helmut Kohl qui, en privat, no s'amagava de dir que Europa s'aturava allà on s'aturaven els campanars. En efecte, l'element religiós té un paper fonamental en aquest tipus d'argumentació. No és per casualitat que, tot i amb excepcions notables com la del Partit Popular espanyol, aquells que van defensar la inclusió d'una menció a les arrels cristianes en el Tractat Constitucional són els mateixos que s'han oposat a una eventual adhesió de Turquia a la UE. Ara bé, tot i ésser minoritaris, hi ha alguns defensors de l'adhesió turca que també han recorregut a arguments de caràcter històric, cultural i, fins i tot, religiós. N'hi ha qui recorda el passat hel·lenístic de Turquia, que fou bressol del cristianisme, o que des del Tractat de París de 1856 es considerarà l'Imperi Otomà com a partícip en el concert de nacions europees. Alguns assenyalen, també, que una part important de la seva població és d'origen balcànic i que existeix una continuïtat en els costums i la gastronomia amb els països de l'Europa mediterrània. No obstant això, el recurs a aquestes consideracions respon més a un intent per

intentar desmuntar els arguments culturalistes dels opositors a l'adhesió que no pas a uns arguments genuïns per defensar-la.

Per contra, la concepció d'identitat europea que defensen la immensa majoria de partidaris de la integració de Turquia defuig les consideracions històriques, religioses i culturals per situar-se en el terreny dels valors i dels principis. Turquia podria formar part d'una identitat europea perquè aquesta es basaria en la defensa de la democràcia, la llibertat, el pluralisme, els drets de les minories i un cert concepte d'Estat del benestar. Ens situem, doncs, en el marc d'un projecte polític la identitat del qual estaria en contínua evolució, fruit dels canvis que es produeixen en el mapa humà del continent i fruit d'uns principis que evolucionen i s'adapten a un context global canviant. Des d'aquest tipus de posicionament, és molt més fàcil incloure Turquia en el projecte de construcció europea, especialment quan aquest país ha dut a terme, sobretot a partir de l'any 2002, un procés de reformes polítiques sense precedents. A més a més, durant els darrers anys s'observa una tendència interessant. Aquells que, com els Verds i altres sectors d'esquerra, s'havien oposat tradicionalment a un major acostament d'Europa a Turquia com a protesta pels dèficits democràtics i les violacions als drets humans en aquest país, són els que ara defensen amb més entusiasme la seva adhesió. Per contra, aquells que al seu dia van ésser menys estrictes (vegeu la CDU alemanya) s'oposen avui a l'adhesió d'una Turquia molt més democràtica, invocant les mancances que encara romanen. Per a alguns, això no és més que una manera d'amagar els motius reals del rebuig.

Què pot absorbir la construcció europea? ▶ Amb independència de si Turquia forma o pot formar part de la identitat europea, un dels principals temes de discussió és si la UE està preparada per absorbir la integració de Turquia sense malmetre l'estructura i el funcionament de la Unió. Ens situem en l'eterna controvèrsia entre "ampliació" i "aprofundiment", és a dir, en el debat de si es pot seguir ampliant la UE sense haver arribat abans a quotes més altes d'integració política i econòmica. Aquestes discussions són especialment vives tenint en compte que la UE tot just acaba de concloure l'ampliació més gran de la seva història (deu països que suposen una població addicional de prop de 80 milions de persones, però amb un diferencial de riquesa notable amb la resta de la UE). Cal aturar-se un moment, es pregunten alguns, abans d'emprendre noves aventures?

L'adhesió turca no serà una adhesió qualsevol. Amb més de 70 milions d'habitants, amb una renda que se situa en el 28% de la mitjana comunitària i amb unes disparitats regionals sense comparació a la UE, molts dubten que la UE estigui preparada per assumir el

repte. A aquests temors, altres contraposaran el fet que Turquia compta amb una classe empresarial dinàmica, que les xifres macroeconòmiques indiquen una progressió excel·lent i que la perspectiva d'adhesió suposarà un revulsiu transformador que aconseguirà acostar Turquia als estàndards europeus. Per tal de tenir una visió objectiva de quines podrien ser les conseqüències de l'adhesió, el Parlament Europeu va sol·licitar a la Comissió un informe sobre l'impacte a les principals polítiques de la UE. Aquest text, presentat l'octubre de 2004, només va poder caure en una volguda ambigüïtat². La incertesa sobre l'evolució de Turquia, de la UE i del context internacional fa extremadament arriscat predir la magnitud d'aquest impacte quan ni tan sols coneixem la data en què es podria produir l'adhesió.

Un dels casos que exemplifica aquesta necessària ambigüïtat a l'hora de fer qualsevol estimació dels efectes de l'adhesió turca és la Política Agrícola Comuna (PAC). En primer lloc, perquè la PAC és una política qüestionada i perquè continuament s'està parlant de la seva reforma necessària. En segon lloc, perquè el sector agrari turc està en plena transformació i és difícil saber quina serà la competitivitat i el volum de l'agricultura turca en el moment de l'adhesió. I, en tercer lloc, perquè tampoc no sabem quan participarà Turquia de la PAC ja que, probablement, s'establiran llargs períodes transitoris i, fins i tot, derogacions permanents. Per tant, els càlculs alarmistes de l'antic comissari d'agricultura, Franz Fischler, o les estimacions més benèvols d'alguns *think-tanks* europeus són, en bona mesura, indicatives del grau de confiança en la capacitat de transformació de Turquia i alhora reflex d'un *parti pris*, d'una simpatia o d'una animadversió envers les demandes turques³.

Quin model d'UE? ▶ Hi ha dues grans fractures o clivelles pel que fa al model d'Europa. Una és la que enfronta federalistes i intergovernamentalistes, pel que fa a com governar la UE. Una altra, restringida a la política exterior, contraposa aquells que volen una Europa que actuï com un actor internacional amb una veu única i cada cop més autònoma dels Estats Units i aquells que consideren que és en el marc de l'Aliança Atlàntica on es poden fer valer els interessos europeus a escala global. Debate sobre Turquia ens trasllada, es vulgui o no, a aquests dos debats més amplis.

Des d'una perspectiva federal, la integració de Turquia pot plantejar alguns dubtes al voltant de la capacitat d'aquest país, impregnat d'una forta tradició centralista i estatalista, a cedir sobirania cap a les institucions europees. Això no treu que figures federalistes de renom com el ministre d'Afers Estrangers alemany, Joschka Fischer, siguin partidaris fervents de l'adhesió de Turquia, mentre que intergovernamentalistes radicals, com el sobiranista francès Philippe de Villiers, sobresurten entre els seus detractors més aferrissats⁴. De forma semblant, si bé Turquia ha estat sovint presentada com un cavall de Troia dels Estats Units a Europa, atlantistes convençuts com Angela Merkel o Nicolas Sarkozy s'oposen frontalment a la seva adhesió, mentre que els verds europeus o els

socialistes espanyols, poc propers a l'atlantisme, donen suport a la vocació europea de Turquia. En poques paraules, el model d'Europa, en la seva dimensió interior i exterior, no determina una postura envers la candidatura turca. El que sí fa, però, és condicionar el tipus d'argument que s'utilitzarà per defensar-la o atacar-la.

Hi ha encara un tercer debat que contraposa els partidaris d'una Europa uniforme i els partidaris d'una Europa de geometries variables. En altres paraules: una Europa Westfaliana i una Europa neomedieval⁵. En el primer cas estariem parlant d'una Europa que s'acostaria progressivament al model d'un Estat convencional, en què les polítiques s'aplicarien a tot el territori i les institucions regirien també sobre tots els membres de la UE. El segon cas, però, ens trasllada a un model nou, en què hi podria haver cercles concèntrics, nuclis durs, fronteres difuses i polítiques que només s'implementarien en un grup d'estats o en què podrien participar estats exteriors a la UE. La tendència actual de la construcció europea combina factors dels dos models. D'una banda, es vol adoptar un Tractat Constitucional i una Carta de Drets Fonamentals, però alhora s'adopten mecanismes d'*opting-out* i cooperacions reforçades en diversos àmbits. Al mateix temps, es posa en marxa una política de veïnatge que aspira a compartir-ho tot amb els veïns excepte les institucions. La qüestió turca s'insereix perfectament en aquest debat. Els detractors proposen crear un "partenariat privilegiat", una espècie de limbe entre l'adhesió i la mera associació, mentre que els partidaris assenyalen, per calmar l'opinió pública, que a Turquia se li poden aplicar salvaguardes permanents en àmbits com l'agricultura. Curiosament, partidaris i detractors de l'adhesió turca es retroben en l'escenari de l'Europa de geometries variables. El que els diferencia és el lloc que reserven a Turquia en aquest marc i, concretament, si té dret a formar part d'unes institucions europees en les quals, donada la seva població, gaudiria d'un pes determinant.

Apunts finals ▶ El debat sobre l'adhesió turca, inevitablement lligat al debat sobre el model d'Europa, és de rabiosa actualitat però no per això és un fenomen nou. A títol d'exemple, quan l'any 1949 Turquia sol·licità l'adhesió a un Consell d'Europa acabat de crear, un article de *The Times* afirmava "que si l'objectiu de l'associació era unir les nacions amenaçades pel comunisme a Europa o a prop d'aquesta, ningú no tenia més raons que Turquia i Grècia per adherir-se a aquesta organització; però si l'objectiu fos el d'una major unió, llavors la qüestió seria molt més difícil; s'hauria de començar amb els països que compartissin una mateixa tradició, religió i sistema de govern"⁶.

L'uropeïtat i els beneficis i riscos de l'adhesió de Turquia continuaran sent un tema recurrent en el debat sobre la construcció europea durant tot el procés de negociacions i, fins i tot, un cop produïda l'adhesió. Tal com va ocórrer en anteriors ampliacions, és probable que hi hagi països o societats (especialment els membres fundadors) que es qüestionin sobre la conveniència d'aquesta Unió ampliada.

Aquesta hipòtesi descansa sobre el pressupòsit que les negociacions conduiran a l'adhesió, sigui en el transcurs d'una dècada o més tard. Sobre això cal ser extremadament caut. En primer lloc perquè la vida política turca no està exempta de convulsions, especialment quan es celebrin nous comicis i puguin canviar els equilibris de poder. En segon lloc, perquè la mateixa UE pot entrar en una crisi profunda si no es soluciona la qüestió pressupostària i el Tractat Constitucional. En tercer lloc, perquè els canvis polítics a Europa, especialment si un dia l'eix franco-alemany és liderat per dos afe-rrissats detractors de la candidatura de Turquia com Angela Merkel i Nicolas Sarkozy, podrien paralitzar el procés de negociacions amb Turquia. En cinquè i darrer lloc, perquè un país com França, l'opinió pública del qual té grans reserves respecte a Turquia, s'ha compromès a celebrar un referèndum abans de donar el vist-i-plau a l'adhesió d'Ankara. Les dificultats per arribar a un acord l'octubre de 2005, i donar inici formal a les negociacions, posà de manifest la validesa del que ja s'especificà al Consell Europeu de desembre de 2004: que el seu resultat no es pot garantir per endavant i que en cas de fracàs s'hauran d'estudiar els mecanismes per ancorar el país a les estructures europees⁷. ■

Notes ▶

1. Vegeu els eurobaròmetres especials realitzats i publicats després dels referèndums i que estan disponibles a: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm
2. Vegeu COMISSIÓ EUROPEA, *Issues arising from Turkey's Membership Perspective*, Brussel·les, 6 d'octubre de 2004.
3. Entre la producció dels *think-tanks* europeus destaca l'atenció dedicada a Turquia per part del Center for European Policy Studies (CEPS) que va publicar una col·lecció de *working papers* sobre diferents qüestions vinculades a Turquia (*EU-Turkey Working Papers*) disponibles a la seva web (www.ceps.be). En el marc espanyol cal destacar el dossier publicat en llengua anglesa per l'Observatori de Política Exterior Europea, també disponible a la seva pàgina web (www.uab.es/iuee) titulat EU-Turkish relations dossier.
4. Vegeu FISCHER, Joschka. "Turkey's European Perspective: the German View". *Turkish Policy Quarterly*, 3(3). P. 17-21 (2004) i VILLIERS, Philippe de, *Les Turqueries du grand Mamamouchi*, Paris: Albin Michel, 2005.
5. Vegeu ZIELONKA, Jan. "How new enlarged borders will reshape the European Union". *Journal of Common Market Studies*, 39(3). P. 507-36 (2001).
6. "Union and Geography", *The Times*, 10 d'agost de 1949. Citat a ÇALIS, Saban "Turkey's integration with Europe: initial phases reconsidered" en *Perceptions, Journal of International Affairs*, 5. (2), nota 57 (2000).
7. *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas 16 y 17 de diciembre de 2004*, Bruselas, 17 de desembre de 2004. Punt 23.

Referències bibliogràfiques ▶

- AVCI, Gamze. "Putting the Turkish Candidacy into context". *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, no.1 (2002). P. 91-110.
- BURDY, Jean Paul. *La Turquie, est-elle européenne?* Paris: Éditions Turquoise, 2004.
- ÇARKOGLU, Ali y RUBIN, Barry. *Turkey and the European Union, Domestic Politics, Economic Integration and International Dynamics*. Londres: Frank Cass, 2003.
- HUGHES, Kirsty. "The Political Dynamics of Turkish Accession in the EU: a European Success Story or the EU's Most Contested enlargement". *SIEPS Report*, 9/2004, Estocolm: SIEPS, 2004.
- QUAISSER, Wolfgang i WOOD, Steve. *EU member Turkey? Precondition, Consequences and Integration alternatives*. Munich: Forschungsverbund Ost- und Südoesteuropa, 2004.
- RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, Cesáreo. "Pros y contras de Turquía en la Unión Europea". *Claves*, 142 (2005).P. 34-39.