

# Turquía en camino hacia la adhesión a la Unión Europea\*

Tatsiana Ushakova

*Profesora Ayudante Doctor del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alcalá*

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. VOCACIÓN EUROPEA DE TURQUÍA. 2.1. Retrospectiva histórica. 2.2. El difícil equilibrio entre los mundos occidental y oriental. 2.3. El largo camino de asociado a negociador oficial de la Unión Europea. III. RETOS PRINCIPALES DE TURQUÍA PARA LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA. 3.1. Los derechos humanos. 3.2. La cuestión chipriota. 3.3. Los aspectos económicos y estructurales. IV. PREPARACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA INTEGRACIÓN DE UN NUEVO MIEMBRO. 4.1. La superación de la crisis política interna. 4.2. La reforma institucional. 4.3. El coste económico. V. CONCLUSIONES.*

## I. INTRODUCCIÓN

En la última década, uno de los temas más relevantes del Derecho comunitario ha sido el desafío de la ampliación de la Unión Europea (UE). En efecto, difícilmente podría pasar de moda, por los estrechos vínculos que mantiene con cualquier problemática comunitaria, desde las reflexiones puramente hipotéticas (*¿quo vadis*, Europa?) y los paradigmas sobre la construcción europea, hasta las distintas políticas de la UE.

Así, para las comunidades, la posible adhesión de Turquía plantea problemas tanto desde la perspectiva global del proyecto europeo, como desde los puntos concretos de la agenda de negociación para la adhesión. A diferencia de la reciente ampliación hacia el este, sin precedentes por sus características cuantitativas, la ampliación hacia el sur supone un cambio cualitativo, al aceptar, en el presunto «club europeo» y además «cristiano», un país

---

\* El presente estudio se ha realizado en el marco del Proyecto CAM-UAH2005/051.

<sup>1</sup> Como revelan numerosos estudios, los criterios geográfico y religioso no están exentos de objeciones como argumentos para la admisibilidad de un potencial miembro de la Unión Europea. Paradójicamente, al aplicar dichos criterios, podrían ponerse en tela de juicio la «europeidad» y la «cristiandad» de la propia UE.

asiático y musulmán<sup>1</sup>. En el caso de Turquía, no se alude a un deber moral, ni a una oportunidad histórica para la integración europea, sino que se valora un beneficio estratégico y político inmediato y se combinan las concesiones con las condiciones.

El 3 de octubre de 2005, la Unión Europea dio comienzo a las negociaciones con Turquía. Hasta ahora, para el país candidato, ese paso significaba estar a punto de entrar en la UE. Aún así, en este supuesto concreto y único, se recalcó que la adhesión no estaba asegurada y, en cualquier caso, no se produciría antes del establecimiento y entrada en vigor del nuevo Marco Financiero de la UE, en el año 2014. Llegados a este punto del camino, parece importante realizar un balance de las relaciones entre el Estado turco y Europa, objetivo que persigue el presente estudio.

En primer lugar, resulta útil recordar que estas relaciones surgieron mucho antes del actual proyecto de integración europeo, y pasaron por unos encuentros y desencuentros en distintos escenarios y foros internacionales. Desde la creación de las Comunidades Europeas, Turquía ha ido adquiriendo, paso por paso a lo largo de cuarenta años, los estatutos que la vinculaban al proceso de integración: de asociado, en 1963, pasando por miembro de la Unión Aduanera, en 1996, y candidato, en 1999, a negociador, en 2005.

Con cada decisión puntual sobre la ampliación, la Unión Europea valora las capacidades de sus socios potenciales pero, a la vez, se ve obligada a fortalecer sus propias capacidades para integrar un nuevo miembro. Desde esta perspectiva, y en segundo lugar, se pretende analizar los principales retos que afrontan Turquía y la UE en su acercamiento.

## II. VOCACIÓN EUROPEA DE TURQUÍA

### 2.1. *Retrospectiva histórica*

Las raíces de la nación turca llevan a un pasado muy remoto y remiten a las costumbres nómadas que cuentan con un «antes» y un «después» de la con-

<sup>1</sup> Vid. REMIRO BROTONS, A. (dir.), *Los límites de Europa. La adhesión de Turquía a la Unión Europea*, Documento de trabajo, Academia Europea de Ciencias y Artes, 2005, pp. 13-26 y los que cita; PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., «Turquía y la Unión Europea: la larga marcha, ¿hacia la adhesión?», *RDCE*, 24 (2006), 401-437, pp. 407 y 422-423.

<sup>2</sup> Junto con la imagen neutra e indiscutible de Turquía como país islámico y la visión radical de S. Rushdie en *Los versos satánicos*, debe mencionarse una opinión particular, expresada por G. Gün en *Camino de Bagdad*. En el prólogo a la obra, T. S. Halman, escritor, historiador y profesor de la lengua y literatura turca en varias universidades norteamericanas, ex ministro de Cultura de Turquía, dice: «... El islam, aunque aparentemente configuró la vida otomana, no llegó nunca al núcleo de la cultura misma, y... la cultura turca, particularmente en las áreas rurales, se mantuvo diferenciada, aparte y sui generis, lo cual no significa que se mostrara reacia al islam como fe, sino que fue remisa a renunciar a su propia integridad...» HALMAN, T.S., «Las mil y una noches turcas», en GÜN, G., *Camino de Bagdad*, Barcelona, 1994, p. 5.

versión al Islam<sup>2</sup>. La inclinación manifiesta de Turquía hacia los valores europeos guarda quizás relación con esas costumbres poco mencionadas o intencionadamente olvidadas, pero que ocupan su lugar en la compleja identidad de esta nación.

El primer contacto de los turcos con la civilización arabo-musulmana se produce en el siglo VII, en el momento en que ésta se halla en su apogeo. Bajo su influencia, los nómadas turcos adoptan la religión musulmana. En el siglo XI, se asientan en Anatolia y fundan el Imperio Otomano<sup>3</sup>. Con la conquista de Constantinopla en 1453, comienza la época dorada del Imperio. El dominio otomano se extiende hacia el Oeste hasta Viena y por el Norte de África hasta Argelia, y hace coexistir múltiples razas, religiones, lenguas y culturas. La «Sublime Puerta» hereda las tradiciones culturales de los Imperios Bizantino y Romano de Oriente y se nutre de las ricas civilizaciones grecolatina y judeocristiana, muy presentes en Asia Menor. De esta forma, el territorio hoy ocupado por Turquía se considera, con gran razón, como una de las cunas de la civilización occidental<sup>4</sup>.

La derrota en la Primera Guerra Mundial pone fin al Imperio Otomano y marca el comienzo del Estado turco actual<sup>5</sup>. El general Mustafa Kemal, conocido como Atatürk, gana la guerra de la independencia. En 1924, tras la firma del Tratado de Lausana, se hace oficial el reconocimiento de Turquía por los Estados occidentales. Así comienza una época republicana en la historia del Estado. Tiene lugar una transformación social sin precedentes. Kemal toma el modelo de Estado europeo como ejemplo de «la civilización contemporánea». Turquía rompe con la ley religiosa (charia) e implanta la legislación básica, inspirada en los sistemas jurídicos occidentales: el derecho penal, en el italiano; el derecho mercantil, en el alemán; y el derecho civil, en el suizo. Se suprime la poligamia y se establece el matrimonio civil. Se proclama la igualdad entre hombre y mujer. Es un dato muy citado que el derecho de sufragio activo y pasivo de la mujer en Turquía se reconoce en el año 1934, antes de que se otorgase en la mayoría de los Estados europeos<sup>6</sup>.

Entre otros avances, se introduce la educación obligatoria, y los colegios se convierten en centros de divulgación de los valores republicanos. Se adopta el alfabeto latino. Se implantan las medidas métricas, que sustituyen a las medidas antiguas. El descanso semanal se ajusta al occidental, y pasa del viernes al domingo. Cambia hasta la manera de vestir, y se recomienda con insistencia atenerse a los cánones de Occidente.

---

<sup>3</sup> *Vid.*, entre otros, FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA, J., «Turquía: ¿Asociado o miembro?», en MINISTERIO DE DEFENSA, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Grupo de Trabajo núm. 3/05 «Turquía a las puertas de Europa», *Cuadernos de Estrategia*, Vol. 132 (2006), 23-36, p. 26.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Vid.* GIULIANI, loc. cit., pp. 70 y 71; FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA, loc. cit., p. 27.

<sup>6</sup> El derecho de sufragio para las mujeres se reconoce once años después en Francia; catorce años después, en Bélgica; dieciocho, en Grecia; y cuarenta y dos, en Portugal. *Vid.* GIULIANI, loc. cit., p. 25. ¿Sería tal avance tan sólo un rasgo «exótico», en la misma línea de los poemas de Lady Montague sobre la vida placentera y la «libertad» de las mujeres turcas?

La sociedad turca acoge las reformas, que siguen su ritmo después de la muerte de su promotor, Atatürk. Hoy en día, han echado raíces muy profundas tanto las ideas como los mecanismos de aplicación. En este sentido, cabe matizar que una de las numerosas paradojas que surgen en relación con este Estado es que los principios del kemalismo promovidos por los militares turcos, podrían constituirse en un obstáculo mayor para la integración de Turquía en Europa que, incluso, los valores musulmanes defendidos por los islamistas moderados<sup>7</sup>.

## 2.2. *El difícil equilibrio entre los mundos occidental y oriental*

En su condición de punto de paso obligado y de baluarte de las rutas que conectan Europa y Asia, el Estado turco siempre ha intentado mantener relaciones con ambos continentes. Desde hace siglos, Turquía viene ocupando un lugar importante en la política europea, ya sea con el papel de aliado, de refugio de emigrantes o de conquistador<sup>8</sup>. En el Congreso de París de 1856, queda aceptada formalmente en la «Comunidad europea de naciones», un caso sin precedentes en relación con un país musulmán, que impulsa la revisión del polémico concepto de Derecho internacional europeo<sup>9</sup>. Así, a mediados del siglo XIX, en la Guerra de Crimea, Turquía se alía con los británicos y los franceses, en contra de los rusos, y en la Primera Guerra Mundial, se une al bando alemán.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la política internacional de Turquía sigue siendo activa y multidireccional. Es uno de los 51 Estados fundadores de la ONU y, desde 1952, miembro de la OTAN<sup>10</sup>. La pertenencia a

<sup>7</sup> «...En algunos círculos diplomáticos comunitarios se ha dicho que si bien la no pertenencia al cristianismo no es un obstáculo insalvable para una integración plena, el kemalismo sí que podría serlo. Aunque ello no es una opinión mayoritaria –que acaso no esté formada–, es indicativo quizá de algunas opiniones que podrían haber sido influyentes en el retraso de la adhesión.» AHIJADO QUINTILLÁN, M., OSUNA GUERRERO, R., *Unión Económica y Monetaria Europea. La ampliación al Este II. Europa Central y Oriental, Países Bálticos, Chipre y Turquía*, Madrid, 1999, 225-242, pp. 225 y 226. En consonancia con esta idea, afirma F.J. Tato Porto: «...los militares se han sentido tradicionalmente los garantes del proceso de modernización del país..., considerando que su misión no es solamente la defensa de Turquía contra una agresión exterior, sino que también deben preservarla contra cualquier cambio interior que amenace el modelo diseñado por él (Atatürk).» *Vid.* TATO PORTO, F. J., «Impacto en la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea», en Grupo de Trabajo núm. 3/05 «Turquía a las puertas de Europa», *Cuadernos de Estrategia*, Vol. 132 (2006), 66-94, p. 68.

<sup>8</sup> FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA, *loc. cit.*, p. 26.

<sup>9</sup> *Vid.* ORAKHELASHVILI, A., «The Idea of European International Law», *EJIL*, Vol.17, 2 (2006), 315-347, pp. 322-233 y los que cita. En particular, afirma: «Proponents of European international law consistently emphasized the importance of Article 7 of the 1856 Paris Treaty, which formally and solemnly admitted Turkey to the advantages of the public law of Europe, even though... Turkey had quite extensive treaty relations with European nations before this 'admission' and the significance of this 'admission' is uncertain», ORAKHELASHVILI, *loc. cit.*, p. 337.

<sup>10</sup> Turquía cuenta con el segundo mayor ejército de la OTAN, después de Estados Unidos, y asigna a Defensa el porcentaje del PIB más elevado de entre todos los miembros del Tratado. *Vid.* AHIJADO QUINTILLÁN, OSUNA GUERRERO, *op. cit.*, p. 229; PÉREZ-PRAT DURBÁN, *loc. cit.*, pp. 423 y ss; REMIRO BROTONS (dir.), *op. cit.*, pp. 56 y ss.; TATO PORTO, *loc. cit.*, pp. 77 y ss.

la Alianza Atlántica le ha concedido ciertas ventajas frente a los países candidatos a la adhesión a la UE no miembros de la OTAN<sup>11</sup>, sobre todo desde el año 2003, cuando se celebran los acuerdos Berlín Plus entre el Secretario General de la Alianza y el Alto Representante de la Unión<sup>12</sup>.

Los crecientes vínculos de Turquía con Europa se manifiestan en la adhesión temprana, incluso en comparación con los Estados europeos, a las principales organizaciones regionales<sup>13</sup>. En concreto, en 1949, Turquía se convierte en el decimotercer miembro del Consejo de Europa, pocos meses después de la fundación de la Organización y, en 1973, también entre los primeros, se une a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), que se transformó en la actual Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Además, desde 1992, Turquía es miembro asociado de la Unión Europea Occidental (UEO).

La política multidireccional de Turquía se realiza con el aval de Estados Unidos y la Comunidad Europea, y opera en el cuadro de la vieja rivalidad histórica con Irán, tratando de contrarrestar su influencia. «Aunque el fin de la guerra fría privó a Ankara de su posición privilegiada de escudo de la OTAN frente a la Unión Soviética, la importante participación turca en la guerra de Golfo y... la utilidad de su influjo ‘moderador’ frente al ‘extremismo jomeinista’ en el Cáucaso y Asia Central le concede de nuevo unos cuantiosos dividendos estratégicos por parte de Washington<sup>14</sup>.» A pesar de los altibajos producidos en la relación turco-estadounidense, los Estados Unidos han intercedido a favor del ingreso de Turquía en la UE<sup>15</sup>. Una reciente prueba de su apoyo es el papel activo que desempeñaron para persuadir a Austria para que cediera y retirara su veto inicial a la apertura de las conversaciones con Turquía en octubre de 2005<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Vid. ÁLVAREZ VERDUGO, M., «The enlargement of the European Union and the European Security and Defence Policy», en BARBÉ, E., JOHANSSON-NOGUÉS, E. (Eds.), *Beyond enlargement: The new members and new frontiers of the enlarged European Union*, Barcelona, 2003, 78-95, p. 81.

<sup>12</sup> En virtud de estos acuerdos, la UE podía disponer de las capacidades de la OTAN y los países de la Alianza no pertenecientes a la UE (Bulgaria, Islandia, Noruega, Rumanía y Turquía) consiguieron participar en sus operaciones y ser considerados en la toma de decisiones. TATO PORTO, *loc. cit.*, pp. 80-81, 89-103 y los que cita. Sobre los acuerdos Berlín Plus, vid. HAINE, J.-Y., «Berlín Plus», Instituto de Estudios de la Seguridad, París, 2005, disponible en: <http://www.iss-eu.org>.

<sup>13</sup> La información exhaustiva acerca de la participación de Turquía en las organizaciones regionales citadas a continuación puede consultarse en las páginas web oficiales de las mismas: Consejo de Europa, <http://coe.int>; OSCE, <http://osce.org>; UEO, <http://www.weu.int>.

<sup>14</sup> GOYTISOLO, J., «Los vuelcos de la historia», en *Pájaro que ensucia su propio nido*, Barcelona, 2001, 193-198, p. 196.

<sup>15</sup> TATO PORTO, *loc. cit.*, p. 78; GONZÁLEZ DE COS, F., «La Unión Europea y Turquía: ¿alianza o choque de civilizaciones?», Grupo de Estudios Estratégicos, Colaboración núm. 614, p. 2, disponible en: <http://www.gees.org>. Entre otros incidentes, «la prolongada relación estratégica entre EEUU y Turquía se interrumpió después de que el Parlamento turco vetara en marzo de 2003 la petición de Washington de utilizar bases turcas para invadir Irak. Cada vez hay un mayor sentimiento antiamericano en Turquía y antiturco en Washington, exacerbado por las acerbadas críticas de Ankara contra las acciones militares estadounidenses en Irak.» CHISLETT, W. «Delicia turca»: la Unión Europea inicia las negociaciones de adhesión», Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, p. 7, en: <http://realinstitutoelcano.org>

<sup>16</sup> CHISLETT, *loc. cit.*, p. 3.

Aparte de la rivalidad, ya mencionada, con Irán, no pueden calificarse como «idílicas» las relaciones de Turquía con sus vecinos árabes. Entre los factores que hacen que algunos de estos países recelen de Turquía, pueden mencionarse: la memoria histórica de los vecinos, muchos siglos dominados por el Imperio Otomano; el temprano reconocimiento del Estado de Israel, en 1946, y, 50 años más tarde, la firma de un Tratado de Alineamiento Estratégico con Tel Aviv<sup>17</sup>.

Pero, al mismo tiempo, muchos otros factores unen a los Estados árabes con Turquía: ante todo, los vínculos marcados por el Islam, la pertenencia a la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), la dependencia turca del petróleo árabe y, a la vez, la evidencia de los 1.750 kilómetros de oleoductos que atraviesan el territorio de Turquía para llegar desde los pozos hasta las refinerías occidentales<sup>18</sup>. Además, el «mundo musulmán» tiene los ojos puestos en Turquía como su embajadora en el diálogo cultural con el «mundo occidental»<sup>19</sup>.

### 2.3. *El largo camino de asociado a negociador oficial de la UE*

Turquía emprendió su andadura hacia la integración en las Comunidades Europeas cuando éstas contaban tan sólo con seis Estados miembros (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos). En julio de 1959, presentó su primera solicitud de adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE) de entonces. La CEE aceptó esta iniciativa y, en septiembre de 1963, firmó con Turquía el Acuerdo de Asociación conocido como Acuerdo de Ankara<sup>20</sup>. Entre las finalidades del Acuerdo, el Preámbulo marcó:

*«...establecer lazos de unión cada vez más estrechos entre el pueblo turco y los pueblos reunidos en el seno de la Comunidad Económica Europea; ... asegurar la mejora constante de las condiciones de vida en Turquía y en la Comunidad Económica Europea mediante un progreso económico acelerado y una expansión armoniosa de los intercambios[...]».*

Pero lo que parece más importante para el análisis actual es que el Preámbulo reconoció que *«el apoyo proporcionado por la Comunidad Económica Europea... facilitará ulteriormente la adhesión de Turquía a la Comunidad»*<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Vid. FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA, J., «Turquía, entre Oriente y Occidente», Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, p. 3, en: <http://realinstitutoelcano.org>.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Hace poco, el Secretario General de la OCI expresó su enhorabuena a Turquía por el comienzo de las negociaciones con la UE. «In this message OIC Secretary General stated that being the only member state of the OIC starting accession talks with the EU, Turkey had brought to the Muslim World extreme happiness, confidence and courage as regards to the brightness of the future of the societies of the member states as long as the path of democracy, modernization and moderation is followed and that regional and international peace would surely benefit from this unique gathering». Press Release, Jeddah, 4 October 2005, in: <http://www.oic-oci.org>.

<sup>20</sup> Vid. el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, de 1963, en *Diario Oficial* núm. 217 de 29 de diciembre de 1964. El texto del Acuerdo también puede consultarse en: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/Notice>.

<sup>21</sup> *Ibid.*

Como medio para conseguir este fin lejano, el Acuerdo propuso el establecimiento progresivo de una Unión Aduanera entre las dos Partes contratantes. En total, el plan contaba con tres fases<sup>22</sup>. En la primera fase preparatoria (1963-1970), Turquía recibió 175 millones de ecus como contrapartida a un significativo aumento de las importaciones turcas de los países comunitarios<sup>23</sup>. En la fase transitoria (1970-1980), se suprimieron las tarifas aduaneras y se favoreció la exportación de los productos agrícolas turcos.

Tras la ruptura de relaciones entre las Comunidades Europeas y Turquía, debida al golpe militar de 1980 en Ankara, se abrió una tercera fase (1983-1995). Este período se caracterizaba por dos acontecimientos que merecen destacarse.

En primer lugar, se produjo la firma del Acuerdo de la Unión Aduanera de 1995. En los años precedentes, Turquía vivió una transformación impresionante desde la economía agraria a la industrial<sup>24</sup>. De este modo, el comercio constituyó el objeto principal de las relaciones entre Turquía y la UE, sin descuidar del todo el seguimiento de las reformas políticas y estructurales. La consecución de la Unión Aduanera coronó el proceso iniciado con el Acuerdo de Ankara en 1963 y confirmó las intenciones de las Comunidades de pensar seriamente en un nuevo socio y, a la vez, dio a Turquía nuevas esperanzas. Se convirtió asimismo en el único Estado miembro de la Unión Aduanera que no era miembro de la UE. No obstante, este paso también puso de manifiesto las dificultades y carencias que se presentaban en las relaciones entre las Partes. El Acuerdo, aprobado por el Parlamento Europeo después de un intenso debate<sup>25</sup>, no preveía la supresión de aranceles, inicialmente prevista, en el ámbito de las libertades de movimiento de personas, servicios y capitales.

En segundo lugar, en 1987, Turquía presentó la solicitud de adhesión a las Comunidades como miembro pleno. En su respuesta, tanto la Comisión Europea como el Consejo Europeo, confirmaron la posibilidad de una futura decisión positiva al respecto, aunque aplazaron su estudio hasta «la creación de un entorno más favorable»<sup>26</sup>. Aunque la consecución de la Unión Aduanera significó un avance importante, los esfuerzos diplomáticos de Turquía no dieron el resultado esperado para que se la incluyera en el primer grupo de países candidatos de la Europa Central y Occidental (PECO).

---

<sup>22</sup> Vid. FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA, «Turquía: ¿Asociado o miembro?», *Cuadernos de Estrategia*, Vol. 132 (2006), pp. 27 y 28. Los párrafos siguientes, dedicados a la consecución de la Unión Aduanera entre las Comunidades y Turquía, se apoyan en el análisis realizado por este autor.

<sup>23</sup> En este período, las importaciones turcas de los países comunitarios pasan del 29 al 42%.

<sup>24</sup> Durante la última fase, el porcentaje de las exportaciones agrícolas turcas descendió del 57 al 10% y, en cambio, el de las industriales creció del 36 al 88%. Citado por FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA, *loc. cit.*, p. 28.

<sup>25</sup> La distribución de los votos en el seno del Parlamento presentaba el siguiente cuadro: 343 a favor, 149 en contra y 36 abstenciones. Citado por FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA, *loc. cit.*, p. 28.

<sup>26</sup> Vid. «UE-Turkey relation», en la página oficial de la UE: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/eu>.

El Consejo Europeo de Luxemburgo, de 12 y 13 de diciembre de 1997<sup>27</sup>, confirmó la elegibilidad del Estado turco para la adhesión a la Unión Europea y acordó la aplicación a Turquía de los mismos criterios, fijados en Copenhague en 1993<sup>28</sup>, que al resto de los países en adhesión. En ese momento, Turquía no cumplía los criterios políticos ni económicos.

En particular, en Luxemburgo se subrayó la existencia de algunos retos importantes, que condicionarían la relación entre Ankara y Bruselas para los próximos años. Se hizo hincapié en el alineamiento con el estándar mínimo europeo sobre los derechos humanos, el respeto de las minorías, el establecimiento de relaciones estables con Grecia y la solución pacífica del conflicto chipriota. Como se podrá observar en los siguientes epígrafes, los citados retos permanecen como cuestiones pendientes en la agenda de Ankara y la UE.

Conforme a la invitación del Consejo Europeo de Luxemburgo, la Comisión Europea adoptó la Comunicación «Estrategia europea para Turquía», de 14 de marzo de 1998<sup>29</sup>. La aproximación de las legislaciones y la recepción del acervo comunitario figuraban entre los principales elementos de la estrategia de preadhesión. La Comunicación también contenía algunas propuestas operativas relativas al proceso. La estrategia desarrollada por la Comisión fue acogida favorablemente por el Consejo Europeo de Cardiff, de 15 y 16 de junio de 1998. Además, el Consejo recordó la necesidad de apoyo financiero a la estrategia de preadhesión de Turquía. Con este fin, el 21 de octubre de 1998, la Comisión presentó dos proyectos de Reglamentos sobre financiación, con una dotación de 50 millones de euros anuales.

En noviembre de 1998, la Comisión inició, en relación con Turquía, la práctica de informes anuales sobre los progresos realizados por los Estados en vías de adhesión, haciendo suya la metodología ya aplicada para el seguimiento de los PECO. En su primer Informe sobre Turquía, se apoyó en las líneas estratégicas marcadas por el Consejo de Luxemburgo, de 12 y 13 de diciembre de 1997, y, en particular, en el artículo 28 del Acuerdo de Asociación de 1963. El citado artículo reflejaba la orientación de Turquía hacia la integración con las Comunidades Europeas en estos términos:

*«Cuando el funcionamiento del Acuerdo permita prever la aceptación íntegra por parte de Turquía de las obligaciones derivadas del Tratado constitutivo de la Comunidad, las Partes Contratantes examinarán la posibilidad de adhesión de Turquía a la Comunidad».*

La Comisión apuntó algunas de las dificultades que había encontrado para obtener todos los datos necesarios a fin de evaluar la capacidad de Turquía

<sup>28</sup> En la perspectiva de la ampliación de la UE a los PECO, el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 precisó los siguientes criterios para la adhesión: 1) criterios políticos: «estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías»; 2) criterios económicos: «existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión»; 3) criterio del acervo: «capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria».

<sup>29</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo «Estrategia europea para Turquía», COM (1998) 124 final.

para asumir el acervo comunitario. No obstante, en su posterior actividad evaluadora, no volvió a mencionar obstáculos semejantes. Ya en el siguiente Informe periódico, de 1999<sup>30</sup>, recomendó reconocer a Turquía el estatuto de país candidato.

Una vez formalizada la candidatura de Turquía en el Consejo Europeo de Helsinki, de 10 y 12 de diciembre de 1999, la Comisión Europea insistió de nuevo en el cumplimiento de los criterios de Copenhague y, ante todo, de los criterios políticos, para el próximo paso importante en el proceso de adhesión a la UE, esto es, la apertura de las negociaciones. Los criterios políticos y económicos y la aplicación del acervo comunitario formaron tres aspectos objeto de evaluación en los informes periódicos de la Comisión, desde 1999 hasta ahora. Además, se comprometió a elaborar mecanismos similares a los establecidos en los Acuerdos europeos para los PECO, e iniciar un proceso de análisis del acervo con el fin de armonizar la legislación y las prácticas con Turquía.

El Informe periódico de la Comisión de 2000<sup>31</sup> apreció el comienzo de las reformas políticas y la aprobación de varios instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos. No obstante, la visión de conjunto era negativa en cuanto al cumplimiento de los criterios políticos de Copenhague. Destacó la lentitud de aplicación de las reformas institucionales requeridas para garantizar la democracia y el Estado de Derecho. También señaló algunas carencias en el cumplimiento de los criterios económicos, sobre todo la prioridad de reforma de la banca, la agricultura y las empresas públicas. Con todo, aunque la economía turca parecía poder afrontar la libre competencia en el marco de la Unión Aduanera, no disponía aún de una economía de mercado viable. Del mismo modo, el Informe apuntó la necesidad de una reforma de la administración en todos los niveles.

A finales del año 2001, la Comisión<sup>32</sup> constató la finalización del diseño de todos los elementos de la estrategia de preadhesión para Turquía, con lo que, de ahí en adelante, se realizaría un análisis más detallado de la legislación turca. Se animaba a Turquía a seguir con las reformas legislativas, apuntando, como campos prioritarios, los derechos humanos y las condiciones para un mayor crecimiento económico.

El año 2002 estuvo marcado por las elecciones que dieron la victoria al partido islamista moderado. Tanto el Gobierno saliente de Ecevit, como el entrante de Erdogan, insistieron en la urgencia de fijar una fecha para el comienzo de las negociaciones<sup>33</sup>. Ese año se llevó a cabo en Turquía una reforma constitucional que permitió avances importantes en todos los terre-

---

<sup>30</sup> Informes periódicos sobre los países candidatos. Documento de conjunto COM (1999) 500 final e Informe de la Comisión COM (1999) 513 final. Todos los textos adoptados por la Comisión y otras instituciones europeas pueden consultarse en: <http://europa.eu>.

<sup>31</sup> Informe de la Comisión COM (2000) 713 final.

<sup>32</sup> Informe de la Comisión COM (2001) 700 final – SEC (2001) 1756.

<sup>33</sup> *Vid.*, entre otros, Fuentes: MONZONÍS-VILALLONGA, J., «La ampliación de la Unión Europea y el futuro de Europa», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 31 (2004), 81-100, p. 97.

nos. En su Informe anual correspondiente<sup>34</sup>, la Comisión destacó la supresión de la pena de muerte (salvo en situaciones de guerra), la autorización de otras lenguas distintas del turco en los medios de comunicación (la radio y la televisión) y en la enseñanza, y la supresión del estado de excepción en dos de las cuatro provincias. Pese a estos progresos, según la Comisión, Turquía no cumplía plenamente los criterios políticos y económicos, y necesitaba realizar mayores esfuerzos para alinearse con el acervo comunitario. En consonancia con estas últimas consideraciones se presentó el Informe de la Comisión de 2003<sup>35</sup>.

El año siguiente se caracterizó por los progresos realizados por Turquía en el proceso de reforma política, especialmente con la introducción de profundas modificaciones constitucionales y legislativas, de conformidad con las prioridades de su Asociación para la Adhesión. No obstante, se requería tiempo y esfuerzos para la asimilación y la aplicación efectiva de la legislación reformada. En particular, la Comisión apreció deficiencias en la política de tolerancia y en la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales: la necesidad de luchar contra la tortura y los malos tratos y de potenciar la libertad de expresión, la libertad religiosa y los derechos de las mujeres y las minorías<sup>36</sup>. Como conclusión general, se consideró que Turquía cumplía de manera satisfactoria los criterios políticos de Copenhague y, en vista del avance hecho para aproximarse al acervo comunitario en todos los aspectos, pero también de las importantes carencias, la Comisión recomendó la apertura de negociaciones de adhesión condicionadas. El Consejo Europeo de Bruselas, de 16 y 17 de diciembre de 2004<sup>37</sup>, proclamó la apertura de negociaciones para el 3 de octubre de 2005, con dos condiciones: la aplicación de los seis textos legislativos que mencionaba la Recomendación de la Comisión de 6 de octubre de 2004<sup>38</sup> y la extensión del Acuerdo de Ankara a los diez nuevos miembros de la UE.

### III. RETOS PRINCIPALES DE TURQUÍA PARA LA ADHESIÓN A LA UE

#### 3.1. *Los derechos humanos*

Es significativo que, en el último paquete de actos de las instituciones europeas relativos al proceso de adhesión de Turquía, se aludía con una

<sup>34</sup> Informe de la Comisión COM (2002) 700 final – SEC (2002) 1.412.

<sup>35</sup> Informe de la Comisión COM (2003) 676 final – SEC (2003) 1.212.

<sup>36</sup> Informe de la Comisión COM (2004) 656 final – SEC (2004) 1.201.

<sup>37</sup> *Vid.* puntos 17-22 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de diciembre de 2004.

<sup>38</sup> Se trata de los siguientes textos legislativos: la Ley sobre asociaciones, el nuevo Código Penal, la Ley sobre los tribunales de apelación, el Código de enjuiciamiento penal, la legislación relativa a la creación de la policía judicial y la normativa sobre la ejecución de las penas y medidas. *Vid.* Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el avance de Turquía hacia la adhesión, de 6 de octubre de 2004, COM (2004) 656 final, p. 6. El documento puede consultarse en: <http://eur-lex.europa.eu>.

mayor insistencia a los criterios políticos de Copenhague. De hecho, la apertura de las negociaciones se vinculó al cumplimiento satisfactorio de éstos. Según reafirmó la Comisión Europea en el Informe periódico sobre los progresos de Turquía de 2005, los criterios políticos de Copenhague se reconocen como principios constitucionales de la Unión Europea<sup>39</sup>. La consecución de la estabilidad de instituciones que garanticen la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías, enumerados en el artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE), constituyen las condiciones *sine qua non* para aspirar a ser miembro de la Unión. En este contexto, parece evidente que el respeto de los derechos humanos es uno de los puntos principales en la agenda de las negociaciones para la adhesión de Turquía a la UE.

Podría recordarse que en este punto se han hecho los mayores avances, pero, paradójicamente, también queda más por hacer. En los dos últimos años, Turquía ha ratificado una serie de instrumentos importantes en materia de derechos humanos, entre ellos el Protocolo núm. 13 del Convenio Europeo para la protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950 (Convenio de Derechos Humanos), con lo que se produce la abolición de la pena de muerte en todas las circunstancias, y el Protocolo núm. 14 del mismo Convenio, que prevé la enmienda al sistema de control del Convenio. Del mismo modo, Turquía ha firmado y, en el período entre los dos últimos informes de la Comisión, ratificado la Carta Social Europea en su versión revisada de 1996<sup>40</sup>. Están firmados y pendientes de ratificación el Protocolo Opcional núm. 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el Protocolo Opcional de la Convención contra la Tortura de 1984 y la Convención Internacional para la protección de los Derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares de 1990. En particular, la ratificación de los dos protocolos se marca como prioridad en la Asociación para la adhesión<sup>41</sup>. Sin embargo, como apuntó la Comisión en el Informe de 2005, Turquía no había firmado el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales de 1995, ni tampoco había accedido al Estatuto del Tribunal Penal Internacional de 1998<sup>42</sup>.

Un cuadro similar representa la estadística proporcionada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el marco del

<sup>39</sup> «... Through the entry into force of the Treaty of Amsterdam in May 1999, the political criteria defined at Copenhagen have been for the most part enshrined as a constitutional principle in the Treaty on European Union.» Informe de la Comisión COM (2005) 561 final-SEC (2005) 1.426, de 9 de noviembre de 2005, nota 2, p. 9.

<sup>40</sup> Turquía acepta la Carta Social Europea con una serie de reservas relativas a los artículos 5, 6, el párrafo 3 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 4, pero, a la vez, levanta las formuladas anteriormente sobre los derechos de niños y jóvenes y de los discapacitados. *Vid.* Commission Staff Working Document. *Turkey 2006 Progress Reprt*, SEC (2006) 1390-COM (2006) 649 final, pp. 10 y 11.

<sup>41</sup> SEC (2006) 1.390, p.11.

<sup>42</sup> Informe de la Comisión COM (2005) 561 final, p. 19.

Convenio de Derechos Humanos: por un lado, se aprecia un progreso considerable; por otro, numerosas carencias. Turquía adelanta, y con una gran ventaja, a cualquiera de los Estados miembros de la UE en el número de demandas presentadas contra ella y de violaciones detectadas de distintos artículos del Convenio<sup>43</sup>. Incluso, en algunas ocasiones, como es el supuesto de ilegalización de partidos políticos, el Tribunal creó una línea jurisprudencial que establece un precedente a tener en cuenta de cara a futuras demandas similares<sup>44</sup>. Una actividad tan intensa del TEDH, en lo que hace a la situación de los derechos humanos en Turquía, no debe valorarse sólo de manera negativa. Puede significar –e indica sin duda– las profundas modificaciones a que está sometido todo el sistema legislativo del Estado. Entre los incumplimientos del Convenio en las sentencias recientes, destacan dos principales: la insuficiencia de cooperación por parte de las autoridades turcas con el Tribunal en la investigación de los casos<sup>45</sup> y la violación del derecho de regreso a los pueblos del Suroeste del país<sup>46</sup>.

Otra carencia relevante que reivindican los expertos y la sociedad civil, es la persistencia en Turquía de la tortura y los malos tratos, «unas prácticas que se han reducido, pero que todavía existen»<sup>47</sup>. En octubre de 2004, el Presidente del Consejo del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura afirmó, al respecto, que es difícil encontrar otro Estado miembro del Consejo de Europa que tenga una legislación tan desarrollada en este ámbito, y que, pese a este desarrollo, aún encuentre tantas dificultades en la lucha contra estas prácticas<sup>48</sup>. En respuesta a las críticas, Turquía adoptó recientemente un nuevo Código Penal y un nuevo Código de Enjuiciamiento Criminal, cuyas disposiciones van a reforzar la lucha contra la tortura y los malos tratos. Además, una nueva normativa específica en la materia, de junio de 2005, establece garantías en el contexto del examen médico y del derecho a la defensa.

Con todo, suscitan objeciones algunos cambios legislativos. Se citan como tales las disposiciones del Código de Enjuiciamiento Criminal y de la Ley de ejecución de sentencias, que permiten el traslado del individuo a un

<sup>43</sup> Según el Informe de la Comisión de 2006, durante los ocho primeros meses del año 2006, el TEDH ha pronunciado 196 sentencias apreciando la violación de las disposiciones del Convenio por Turquía. No obstante, la mayoría de estas sentencias se refiere a los asuntos presentados antes del año 1999. SEC (2006) 1390, p. 11. *Vid.* más información estadística al respecto en: <http://www.echr.coe.int>

<sup>44</sup> *Vid.* LOZANO CONTRERAS, J. F., «La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno a la ilegalización de partidos políticos: el caso de Turquía», *REDI*, LIV (2002), 2, 1.008-1.012, en particular, p. 1.009.

<sup>45</sup> Según el art. 38 del Convenio, el Estado está obligado a proporcionar todas las facilidades para la investigación del Tribunal, y tal comportamiento es vital para la eficacia del funcionamiento de todo el sistema del Convenio. En 2005, el TEDH constató al menos una violación de este artículo por parte de Turquía. *Vid. Akkum and Others v. Turkey* (Application núm. 2.1894/93), en: <http://www.echr.coe.int>.

<sup>46</sup> *Vid.*, entre otros, *Dogan v. Turkey* (Applications nos. 8803-8811/02, 8813/02 y 8815-8819/02), en: <http://www.echr.coe.int>.

<sup>47</sup> *Vid.* COM (2005), 561 final, p. 22 En el mismo sentido, SEC (2006) 1.390, p. 13.

<sup>48</sup> COM (2005), 561 final, p. 22.

lugar distinto del de la detención o del cumplimiento inicial de la condena, con el fin de facilitar la investigación del caso. Además, algunas reformas legislativas no se reflejaron en el texto del Código de Procedimiento Criminal, facilitando cierta incoherencia e incertidumbre.

Un hecho alarmante fue la supresión, en marzo de 2005, del Grupo de Prevención de la Tortura, financiado por la UE en el marco del Colegio de Abogados de Izmir, una decisión adoptada por la nueva dirección del Colegio. Esta decisión provocó protestas de los juristas colegiados y motivó el comienzo de un trámite para pedir explicaciones por tal comportamiento. El tribunal administrativo reconoció la ilegalidad de la negativa a dar explicaciones por parte de la dirección.

En general, tanto los Colegios de Abogados como las organizaciones no gubernamentales confirmaron la disminución sustancial de las quejas por torturas y malos tratos, sobre todo en los lugares de detención y en las instituciones penitenciarias. No obstante, siguen siendo frecuentes las quejas sobre estas prácticas, particularmente en el traslado de detenidos<sup>49</sup>.

Junto con la tortura y los malos tratos, el punto débil en la protección de los derechos humanos en Turquía reside en la insuficiencia de las garantías de la libertad de expresión en sus distintas manifestaciones<sup>50</sup>. Cabe destacar las importantes modificaciones legislativas y la disminución de los casos de persecución y condena en este ámbito. Sin embargo, el nuevo Código Penal turco sigue conservando algunos preceptos ambiguos, que abren la posibilidad de abusos contra la libertad de expresión. De manera especial, puede mencionarse el art. 301 (antiguo art. 159) del Código, que se invocó para perseguir y procesar a las personas por criticar al Estado o a las autoridades del Estado, a pesar de las últimas enmiendas, que permitían la crítica. En agosto de 2005, este artículo se invocó de nuevo en el caso del novelista Orhan Pamuk<sup>51</sup>, en relación con sus declaraciones a un periódico suizo sobre las matanzas de armenios y kurdos en Turquía<sup>52</sup>. El procedimiento se inició aunque, con anterioridad, en abril de 2005, el mismo artículo invocado contra el escritor turco se había interpretado de manera distinta y no se había aplicado. Entonces, el Vicegobernador de Sutçuler (la Provincia

<sup>49</sup> Vid. una información más detallada sobre la práctica de la tortura y los malos tratos, así como de la lucha contra la impunidad y la mejora del sistema penitenciario en Turquía, en el Informe de la Comisión COM (2005), 561 final, pp. 22-25 y SEC (2006), 1390, pp. 13 y 14. Vid. también, MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (dir), PÉREZ GONZÁLEZ, C. (coord.) y otros, «Spanish Judicial Decisions in Public International Law», SYIL, Vol. IX (2003), pp. 273-274 y 276-277; *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1) sur les relations entre la Turquie et l'Union européenne après l'ouverture des négociations*, par PICCHIA, R., HAENEL, H., Annexe au procès-verbal de la séance du 15 décembre 2005, N° 135, p. 13 (a continuación, citado como *Rapport d'information*).

<sup>50</sup> Vid. COM (2005) 561 final, pp. 25 y ss. y SEC (2006) 1.390, pp. 14 y 15.

<sup>51</sup> Premio Nobel de literatura de 2006.

<sup>52</sup> *Ibid.* Vid. también, el punto 10 de la Resolución del Parlamento Europeo sobre la apertura de negociaciones con Turquía, de 28 de septiembre de 2005, en que el Parlamento expresa su preocupación por el art. 301 del Código Penal turco y pide al Gobierno de Turquía las garantías de libertad de expresión, consultado en: <http://www.europarl.eu.int>.

de Isparta) ordenó la quema de todos los libros de Pamuk, aunque la orden no se ejecutó y su autor recibió una amonestación<sup>53</sup>. Pese a la interpretación jurisprudencial restrictiva, el artículo 301 sigue siendo un punto de crítica relevante y debe modificarse para su adecuación a los *standards* europeos<sup>54</sup>.

Por último, parece necesario mencionar la situación de las minorías en el territorio de este Estado. En su Informe de 2006, al igual que en el anterior, la Comisión constató que el planteamiento de las autoridades turcas al respecto no representa cambios sustanciales<sup>55</sup>. Según las autoridades turcas, que se atienen a las disposiciones del Tratado de Lausana de 1923, se consideran como minorías en Turquía los grupos de población no musulmana y, más en concreto, los armenios, griegos y judíos. Sin embargo, los estándares internacionales y europeos en materia de derechos humanos exigen la aplicación de un concepto más amplio<sup>56</sup>. En esta línea de política restrictiva, Turquía formuló una reserva relativa a los derechos de las minorías en el Pacto de la ONU sobre los derechos civiles y políticos de 1966<sup>57</sup>. Un número considerable de Estados Partes expresó sus objeciones, alegando la incompatibilidad de tal reserva con el objeto y el fin del Pacto. También planteó una reserva sobre el derecho a la educación en el Pacto de la ONU sobre los derechos económicos, sociales y culturales de 1966<sup>58</sup>. Además, Turquía no firmó el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales de 1995, ni la Carta europea de las lenguas regionales y minoritarias de 1992, y tampoco ratificó el Protocolo adicional núm. 12 sobre la prohibición general de discriminación por parte de las autoridades públicas, del Convenio sobre Derechos Humanos. La Comisión Europea considera el Protocolo núm. 12 particularmente importante en el caso de Turquía, dado que, muy a menudo, las minorías sufren una discriminación *de facto* y se enfrentan a dificultades para acceder a los cargos en la administración y en el ejército.

<sup>53</sup> La Comisión cita otros casos de aplicación del art. 301 del nuevo Código Penal de Turquía contra escritores y periodistas que criticaron la conducta de las autoridades turcas. COM (2005), 561 final, p. 25. *Vid.* la Resolución del Parlamento de 28 de septiembre de 2005, anteriormente citada.

<sup>54</sup> SEC (2006) 1390, pp. 14 y 15.

<sup>55</sup> *Vid.*, sobre los derechos de las minorías, los derechos culturales y su protección: SEC (2006) 1.390, pp. 20-23.

<sup>56</sup> En octubre de 2004, el órgano encargado de asesorar al Gabinete del Primer Ministro de Turquía sobre la situación con derechos humanos presentó un Informe cuestionando la política nacional en relación con las minorías, e indicando la necesidad de ajustarla a los criterios internacionales. La consecuencia fue que se abrió una investigación contra el Presidente del órgano asesor, autor del Informe, que, finalmente, tuvo que dimitir. Desde entonces, el órgano suspendió su actividad. COM (2005), 561 final, p. 35. En el mismo sentido, SEC (2006) 1390, p. 20.

<sup>57</sup> «The Republic of Turkey reserves the right to interpret and apply the provisions of Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights in accordance with the related provisions and rules of the Constitution of the Republic of Turkey and the Treaty of Lausanne of 24 July 1923 and its Appendixes.» UNITED NATIONS, ST/LEG/SER.E/23, *Multilateral Treaties deposited with the Secretary-General, States as at 31 de December 2004*, New York, 2005, p. 183.

<sup>58</sup> «The Republic of Turkey reserves the right to interpret and apply the provisions of the paragraph (3) and (4) of the Article 13 of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in accordance to the provisions under the Article 3,14 and 42 of the Constitution of the Republic of Turkey.» UNITED NATIONS, ST/LEG/SER.E/23, p. 164.

La política tradicional repercute en la esfera de la educación. A pesar de las recomendaciones presentadas y los esfuerzos realizados para imponer el «imperativo pedagógico» de la sociedad multicultural y la diversidad, los libros de historia del año académico 2005/06 describen a las minorías como intrusos, traidores y nocivos para el Estado turco. Los maestros de los colegios armenios, griegos y judíos encuentran obstáculos para la aprobación de los materiales escolares o para el acceso a los puestos directivos. No obstante, la situación es bastante más grave para las minorías no reconocidas como tales en el Tratado de Lausana, entre éstas, los kurdos, sirios y gitanos. De hecho, todavía está en vigor la legislación que prohíbe la inmigración de estos últimos a Turquía<sup>59</sup>.

Entre las prácticas discriminatorias con las minorías, se enmarca el problema de las personas desplazadas (*internally displaced persons*)<sup>60</sup>. Los datos estadísticos indican que unas 1.500 demandas (cerca de un 25%) en el TEDH están relacionadas con violaciones en este ámbito<sup>61</sup>. Las razones residen no sólo en la falta de garantías constitucionales y legislativas, sino también en el profundo subdesarrollo del este y el sureste de Turquía, las regiones más afectadas por el problema, que sufren la ausencia de infraestructuras mínimas y de inversiones y un alto índice de desempleo. Se han producido pocos avances al respecto. En particular, por lo que se refiere a los desplazados sirios, en contados casos han podido regresar a sus lugares de origen en Turquía.

### 3.2. La cuestión chipriota

La solución pacífica del conflicto de Chipre representa uno de los puntos reiterados con regularidad entre las condiciones políticas de adhesión de Turquía a la UE. Sin embargo, la solución no depende sólo de Turquía. La división de Chipre es uno de los conflictos más prolongados a escala mundial, alimentado por la oposición de las comunidades de greco y turco-chipriotas, apoyados respectivamente por Grecia y Turquía<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Apenas se han iniciado algunas actividades para detectar el número exacto de la población romaní en Turquía y sus necesidades primordiales. Los primeros datos estiman que, en el territorio del Estado, se encuentran entre 500 000 y 2 000 000 gitanos. COM (2005), 561 final, p. 37.

<sup>60</sup> «The situation of **internally displaced persons (IDPs)** remains an issue of concern». SEC (2006) 1390, p. 23.

<sup>61</sup> COM (2005), 561 final, p. 39.

<sup>62</sup> *Vid.* al respecto, por orden cronológico, entre otros estudios: NUGENT, N., «EU Enlargement and 'the Cyprus Problem'», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, 1 (2000), 131-150; BERRAMDANE, D., «Chypre entre adhésion à l'Union européenne et réunification», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 1 (2003), 87-108; FERNÁNDEZ, I., HERRANZ, A., TIRADO, A., «Chipre: escenarios para un futuro incierto», Working Paper núm. 43, Abril de 2003, *Observatori de Política Exterior Europea*, Universidad Autónoma de Barcelona; KLEBES-PELISSIER, A., «L'adhésion de la République de Chypre à l'Union européenne», *RTD eur*, 39 (3), juill.-sept. 2003, 441-469; LEGRAND, A., «Chipre et l'Europe ou la nouvelle question d'Orient», *Supplément de la Lettre* núm. 193, 20 de Decembre 2004, en <http://www.robert-schuman.org>; USHAKOVA, T., «Adhesión a la UE de un Chipre dividido: escenarios europeo e internacional», RDCE, nº 20 (2005), 229-253; KATSELLI, E., «The Ankara Agreement, Turkey, and the EU», *ICLQ*, Vol. 55 (2006), pp. 705-717.

La disputa comenzó en julio de 1974, cuando el entonces Presidente de Chipre, el arzobispo Makarios, fue derrocado por medio de un golpe de Estado auspiciado por la Junta Militar griega<sup>63</sup>. Para impedir la «gnosis greco-chipriota», Turquía invadió el norte de la isla. En 1983, en el territorio ocupado, fue proclamada la República Turca del Norte de Chipre (RTNC), reconocida sólo por Ankara. De este modo, se consolidaron tres partes principales en el conflicto: Chipre, Grecia y Turquía. Las tensiones entre los Estados se agudizaron por sus respectivas relaciones con las Comunidades Europeas: los tres aspiraban a la adhesión. Grecia la logró en primer lugar, y apoyó a Chipre desde su posición de Estado miembro. Al haberse formalizado la solicitud de Chipre en 1990, su proceso de adhesión se ajustó al calendario previsto para los PECO más avanzados. En cuanto al problema de la integración de un Estado dividido, la UE adoptó un planteamiento dialéctico demasiado simple, considerando que una solución política facilitaría la adhesión y, a su vez, la adhesión impulsaría el arreglo del conflicto chipriota<sup>64</sup>.

Mientras que se debilitaba el vínculo entre la reunificación y la adhesión de Chipre a la UE, se reforzaba la relación entre la necesidad de solución del conflicto y la adhesión de Turquía. En su Informe de 2004, la Comisión Europea constató que la cuestión chipriota ha sido un punto dominante en las relaciones «UE-Turquía» desde 1999<sup>65</sup>. Las aspiraciones del Gobierno turco consistían en sincronizar los procesos de integración de Chipre y de Turquía y, de este modo, resolver las controversias con Grecia. Como se podía prever, la frustración de esta expectativa provocó una grave crisis en las relaciones entre Turquía y la UE<sup>66</sup>, que pudo superarse, en parte, con la aceptación formal de la candidatura turca.

Es bien sabido que, en los últimos años, Ankara se ha mostrado constructiva en sus esfuerzos por resolver el conflicto<sup>67</sup>. A finales de marzo de 2004, el Primer Ministro de Turquía R. T. Erdogan participó, junto a la parte griega, en las negociaciones con las comunidades greco y turco-chipriota. Además, Turquía brindó su apoyo al Plan de arreglo del conflicto presentado por el Secretario General de la ONU, K. Annan<sup>68</sup>, e influyó en la aprobación del Plan por la comunidad turco-chipriota. En líneas generales, la isla reunificada se concebía como un Estado independiente y soberano, con personalidad jurídica internacional única y un Gobierno federal, pero que integraba dos componentes: el Estado greco-chipriota y el Estado turco-

<sup>63</sup> CHISLETT, W., *loc. cit.*, p. 4.

<sup>64</sup> BERRAMDANE, A., *loc. cit.*, p. 98; USHAKOVA, T., *loc. cit.*, p. 234.

<sup>65</sup> COM (2004), 656 final, p. 51.

<sup>66</sup> Entre otros, VAQUER I FANÉS, J., «The candidate countries' foreign policies on the eve of enlargement», en BARBÉ, JOHANSSON (eds.), *op. cit.*, 53-77, pp. 65 y 66.

<sup>67</sup> Punto 38 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, de 12 de diciembre de 2003, p. 11.

<sup>68</sup> *Vid.* The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem as finalized on 31 March 2004, en: <http://www.cyprus-un-plan.org>

chipriota<sup>69</sup>. La adopción de este modelo suponía unos compromisos importantes para ambas partes. El Gobierno turco-chipriota tenía que renunciar a sus pretensiones en cuanto al reconocimiento internacional de la RTNC, como condición previa para el comienzo de cualquier arreglo, y aceptar las concesiones territoriales<sup>70</sup>. A su vez, las autoridades greco-chipriotas debían conformarse con un Gobierno federal débil y un sistema rotatorio de la Presidencia.

Por desgracia, esta oportunidad histórica se perdió a causa del resultado negativo del referéndum en la parte greco-chipriota de la isla.

Las instituciones europeas (el Parlamento y la Comisión), con el mayor respeto a la voluntad democrática de la comunidad greco-chipriota y con pesar por el fracaso en la resolución del conflicto, pidieron a las autoridades turcas que mantuviesen su actitud positiva para llegar a la solución sobre la base del Plan Annan, y el Gobierno de Turquía confirmó, en distintas ocasiones, su disposición a seguir este camino<sup>71</sup>. El 29 de julio de 2005, Turquía firmó el Protocolo Adicional que extendía el Acuerdo de Asociación con la UE a los diez nuevos Estados miembros. No obstante, al mismo tiempo, hizo una declaración oficial en la que indicaba que la firma del Protocolo no significaba el reconocimiento de Chipre por parte de Turquía<sup>72</sup>. El 21 de septiembre de 2005, en respuesta a este acto, la UE formalizó una declaración en la que insistía en el carácter unilateral y no vinculante de la declaración turca para las obligaciones derivadas del Protocolo<sup>73</sup>. Con todo, la UE subrayó que el reconocimiento de sus Estados miembros es un componente imprescindible del proceso de adhesión.

Las autoridades turcas formularon declaraciones al borde de lo admisible para llegar a la apertura de negociaciones para la adhesión, pero sin reconocer a Chipre. Volvieron a reiterar sus compromisos en el marco de la Unión Aduanera, matizando que si se presentase algún conflicto sobre la definición de sus elementos, respetarían la decisión del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Mientras tanto, Turquía considera que el transporte de mercancías, y asimismo la apertura de los puertos turcos a los navíos chipriotas, se refiere a la libertad de servicios excluida del ámbito de

<sup>69</sup> Art. 1.1 of the Constitution of the United Cyprus Republic, Comprehensive Settlement, p. 18. *Vid.* un análisis más detallado del Plan Annan en: USHAKOVA, T., *loc. cit.*, pp. 240-244.

<sup>70</sup> El tema territorial era esencial para los greco-chipriotas que, constituyendo un 80% de la población de la isla, controlan tan sólo el 63% de su territorio.

<sup>71</sup> Punto «D» del Preámbulo de la Resolución del Parlamento Europeo de 28 de septiembre de 2005 y epígrafe 1.3 «Regional issues» del Informe de la Comisión de 2005, (2005), 561 final, p. 40.

<sup>72</sup> Según el Informe de la Comisión de 2005, Turquía mantiene su veto para la adhesión de Chipre a algunas organizaciones internacionales. COM (2005), 561 final, p. 40.

<sup>73</sup> *Vid.* el punto 2 de la Declaración de la CE y sus Estados miembros, que reza: «The European Community and its Member States make clear that this declaration by Turkey is unilateral, does not form part of the Protocol and has no legal effect on Turkey's obligations under the Protocol.», consultado en Europa-enlargement: Newsletter, <http://www.europa.eu.int> *Vid.* una reflexión sobre el valor jurídico de la declaración de Turquía en: KATSELLI, *loc. cit.*, pp. 707 y ss.

aplicación de la Unión Aduanera<sup>74</sup>. En cambio, la Comisión Europea constata la violación de la libertad de circulación de mercancías y la obstaculización del comercio<sup>75</sup>.

Un año después del comienzo de negociaciones, Turquía sigue incumpliendo con la obligación de extender a Chipre la plena aplicación del Protocolo Adicional al Acuerdo de Ankara<sup>76</sup>. Desde las instituciones comunitarias, la Presidencia finlandesa y los órganos de gobierno de los Estados de la UE, tal situación se calificó como insostenible. En consecuencia, se produjo la suspensión de las negociaciones entre la Unión y Turquía sobre ocho capítulos relevantes<sup>77</sup>. Por su parte, las autoridades turcas vinculan su postura al aislamiento de la comunidad turco-chipriota.

La situación con un Chipre dividido tiene repercusiones graves no sólo en el ámbito político, sino también judicial. Pese a sus reiteraciones de no reconocer la llamada RTNC y de atribuir plena responsabilidad a Turquía, la jurisprudencia del TEDH sigue tropezando con la duda de hasta qué punto las autoridades turco-chipriotas pueden considerarse implicadas en las violaciones de los derechos de los greco-chipriotas<sup>78</sup>. A esta incertidumbre se añade el reciente argumento relacionado con el fracaso del referéndum sobre el Plan Annan en el sur de la isla<sup>79</sup>. Todo apunta a que la búsqueda de arreglo del conflicto se pospondrá hasta las elecciones presidenciales de 2008 en la parte greco-chipriota<sup>80</sup>.

### 3.3. *Los aspectos económicos y estructurales*

Según el Marco de negociaciones para Turquía adoptado por el Consejo el 3 de octubre de 2005<sup>81</sup>, la apertura de las negociaciones se condicionaba al cumplimiento de los criterios políticos de Copenhague, pero el avance de éstas

<sup>74</sup> Vid. *Rapport d'information*, p. 12.

<sup>75</sup> SEC (2006) 1390, p. 24.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> *Vid.*, entre otras fuentes de información, 2770th GENERAL AFFAIRS C Council meeting, *Press Release* Brussels, 11 December 2006, p. 2. en <http://www.consilium.europa.eu>; Formation Robert Schuman, La Lettre n° 281, de 4 de diciembre de 2006, en: <http://www.robertschuman.fr>

<sup>78</sup> *Vid.* la sentencia en el caso *Chipre v. Turquía*, de 10 de mayo de 2001. La sentencia reconoce, de manera implícita, la efectividad de las autoridades de la RTNC, aunque parte *a priori* de la ilegalidad de estas autoridades. En la Opinión parcialmente disconforme, el Juez Palm afirma: «I feel obliged to record my dissent in respect of mayor issue: the significance attached by the Court to the existence of system of remedies within the «TRNC». I consider the Court's approach to this question to be so misguided that it taints the judgment as a whole.» Consultado en: <http://cmiskip.echr.coe.int>.

<sup>79</sup> *Vid.* la reciente sentencia en el caso *Xenides-Artestis v. Turquía*, de 22 de diciembre de 2005, con referencias a la jurisprudencia anterior. En particular, el Gobierno de Turquía alega al respecto: «The Government... considered that the Court at this stage in the proceedings and in the absence of a comprehensive and final settlement of the property issue should not proceed to determine the title over the properties question» (punto 25). En respuesta a tal afirmación, el Tribunal se ve obligado a subrayar que «the fact that the Greek-Cypriots had rejected the Annan Plan did not have the legal consequences of bringing to an end the continuing violation of the displaced persons' rights.» (punto 27). Consultado en <http://cmiskip.echr.coe.int>.

<sup>80</sup> *Rapport d'information*, p. 21.

<sup>81</sup> *Vid.* Negotiating Framework for Turkey en: <http://europa.eu.int>. Puntos 4 y 6 del Marco para las negociaciones, pp. 2 y 3.

se vinculaba al progreso satisfactorio en la convergencia económica y social, así como a la eficacia en la aplicación del acervo comunitario. Del contenido de los documentos recientes en relación con Turquía cabe deducir que, en la etapa actual, los criterios económicos y del acervo constituyen una exigencia de segundo plano en comparación con los políticos<sup>82</sup>. De hecho, en la Asociación para la adhesión, los criterios políticos encabezan la lista de las prioridades a corto plazo, mientras que los económicos y los del acervo ocupan una posición dominante entre las prioridades a medio plazo<sup>83</sup>. Es más, la suspensión de las negociaciones se produciría si en Turquía se detectasen serias violaciones de los principios de libertad y democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>84</sup>.

Aplicando los criterios de Copenhague, la Comisión reconoció<sup>85</sup> que Turquía podía considerarse como una economía de mercado viable, ya que mantenía firmemente sus recientes logros de estabilización y reforma. Asimismo, debería poder afrontar la presión de la competencia y de las fuerzas del mercado en la Unión Europea, pero a medio plazo, siempre que se mantuviese el ritmo de las reformas y se profundizase en éstas.

El propio proceso orientado hacia el cumplimiento de los criterios de Copenhague impulsó la transformación positiva de la economía turca. Turquía sigue manteniendo un crecimiento económico alto<sup>86</sup>. Resulta evidente el avance en la supervisión y la regulación de la actividad bancaria, en la privatización y en la disciplina financiera de los agentes económicos. Todo esto, a su vez, contribuye a la creación de un buen clima para el comercio y las inversiones.

No obstante, se detectan unas notables limitaciones macroeconómicas, sobre todo en los capítulos de inflación, interés bancario, déficit presupuestario y deuda pública. La deuda del Estado turco sigue representando el 70% del PIB, y el pago de los intereses consume la mitad de los ingresos estatales<sup>87</sup>.

<sup>82</sup> La mayor insistencia en los criterios políticos es una tendencia en la actitud evaluadora de la Comisión Europea en este último proceso de ampliación de la UE con los PECO y otros tres Estados. *Vid.* BELTRÁN, S., ZAPATER, E., ESTEVE, F., PI, M., «El reto de la ampliación de la Unión Europea: ¿Un nuevo diseño jurídico e institucional?», en ZAPATER, E., BELTRÁN, S. y otros, *Las incógnitas de la ampliación: oportunidades y desafíos*, Bilbao, 2005, 25-122, p. 49.

<sup>83</sup> Proposal for a Council Decision On the Principles, Priorities, and Conditions in the Accession Partnership with Turkey. COM (2005) 559, pp. 6 y 15, consultado en: <http://europa.eu.int>. Por primera vez, la Asociación para la adhesión de Turquía fue adoptada por el Consejo en 2001, y revisada en 2003. *Vid.* COM (2005), 561 final, p. 137.

<sup>84</sup> Punto 5 del Marco para las negociaciones, p. 3.

<sup>85</sup> *Vid.* el apartado 2.3 «General evaluation», COM (2005), 561 final, p. 54.

<sup>86</sup> Por primera vez desde la década de los 70, la inflación se redujo por debajo del 10% en 2004, permitiendo al Banco Central suprimir seis ceros del valor nominal de la lira a principios de ese año. *Vid.* CHISLETT, *loc. cit.*, pp. 7 y 8. El crecimiento económico subió del 5,8%, en 2003, al 8,9%, en 2004, pero disminuyó hasta el 4,5%, en la primera mitad del año 2005, COM (2005), 561 final, p. 43.

<sup>87</sup> Turquía debe cerca de 20 mil millones de dólares al Fondo Monetario Internacional, lo que la convierte en la mayor nación deudora de este organismo. Durante el verano, no se liberó el tramo de 800 millones de dólares, debido a que el Parlamento de Turquía no había aprobado la Ley sobre la reforma de las pensiones, que constituye una parte esencial de las iniciativas orientadas al control del déficit crónico de la Seguridad Social del Estado. *Vid.* CHISLETT, *loc. cit.*, p. 8.

Según los parámetros de la Asociación para la Adhesión de 2003, el balance general parece bastante positivo, particularmente en cuanto a las prioridades a corto plazo, aunque siempre se precisan mayores esfuerzos. Las futuras reformas deberían orientarse hacia el fortalecimiento de la disciplina presupuestaria, la transformación estructural de las empresas y la privatización.

Como se ha mencionado, la capacidad para asumir las obligaciones de un Estado miembro de la Unión Europea o para integrar el acervo comunitario (los 35 capítulos, encabezados por las «cuatro libertades»), es una tarea que figura en el último lugar entre las prioridades de la Asociación para la Adhesión de Turquía. En su Comunicación de 11 de noviembre de 2005, la Comisión acordó que, en cuanto a la adopción y aplicación del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, Turquía se encontraba en la fase inicial en la mayoría de los sectores<sup>88</sup>. En definitiva, tras un año de negociaciones, sólo se ha conseguido cerrar provisionalmente el Capítulo 25 «Ciencia e investigación»<sup>89</sup>. Suscitaba particular preocupación el estado actual de algunos sectores, como la agricultura (12% del PIB en 2004), la pesca y el medio ambiente<sup>90</sup>. No obstante, la adaptación de Turquía al *acquis* comprende, a la vez, la adaptación del propio *acquis* a las necesidades específicas de Turquía.

#### IV. PREPARACIÓN DE LA UE PARA LA INTEGRACIÓN DE UN NUEVO MIEMBRO

##### 4.1. *La superación de la crisis política interna*

Junto con los tres criterios «clásicos» de Copenhague, esto es, el político, el económico y el del acervo comunitario, cuyo cumplimiento es necesario para la adhesión a la Unión Europea, se invoca el cuarto referido a la «capacidad de absorción», también conocida como «cláusula de integración», que presupone que la UE esté preparada para admitir nuevos miembros<sup>91</sup>. Este cuarto criterio constituye un requisito dirigido no ya al Estado candidato, sino a la UE.

El resultado negativo de los referendos sobre la Constitución Europea en Francia y los Países Bajos representa, en cierto modo, el indicador de tal preparación, sobre todo en lo que concierne a la opinión pública dentro de la UE. Desde luego, la reacción de los pueblos francés y holandés fue «un severo golpe a la ampliación»<sup>92</sup> e hizo resucitar las propuestas de «una asociación privilegia-

<sup>88</sup> Vid. COM (2005), 561 final, p. 55.

<sup>89</sup> SEC (2006) 1390, p. 4.

<sup>90</sup> COM (2005), 561 final, pp. 134-135, *Rapport d'information*, p. 23.

<sup>91</sup> PÉREZ-PRAT DURBÁN, *loc. cit.*, pp. 409-412. Vid. también, TORREBLANCA, «La razón de Europa y la adhesión de Turquía», Análisis del Real Instituto Elcano (ARI), p. 2, y el estudio más reciente del mismo autor «Ampliar o no ampliar la Unión: esa no es la cuestión», ARI, de 6 de junio de 2006, p. 3, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

<sup>92</sup> CHISLETT, *loc. cit.*, p. 1.

da» con Turquía como alternativa a la adhesión<sup>93</sup>. No obstante, la vuelta a este tipo de relación entre Turquía y la Unión Europea parece inviable por varias razones<sup>94</sup>. En primer lugar, tal relación debe fundarse en un mutuo acuerdo, como es, por ejemplo, el caso de las relaciones que mantiene la UE con Noruega y Suiza. En el caso de Turquía, no se cuenta con el apoyo de la última, que manifiesta su voluntad de adherirse a la UE en calidad de miembro. En segundo lugar, la «asociación privilegiada» podría considerarse como una medida provisional para salir del paso. Sin embargo, Turquía rechaza esta posibilidad, dado que ya estaba sometida a tal régimen cuando, en 1996, se convirtió en el primer y, de momento, único país que había formado una Unión Aduanera con la UE. En tercer lugar, hay que recordar que, ante la negativa de ofrecer una perspectiva clara de adhesión, los PECO solicitaron en numerosas ocasiones, entre 1989 y 1993, que se diseñasen mecanismos de adhesión parcial, pero los Estados miembros descartaron en todos los casos las fórmulas propuestas. Sin duda, el marco legal e institucional de las Comunidades Europeas no amparaba ningún experimento a medio camino entre la adhesión y la asociación. Por último, la UE debe actuar en coherencia con sus compromisos. Asimismo, de conformidad con el Documento sobre la estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007, la Comisión cita, entre los tres principios esenciales, la consolidación de los compromisos existentes<sup>95</sup>.

La oposición a la adhesión plena de Turquía tiene que ver con que es un país musulmán, pero no sólo con el hecho de ser musulmán como tal, sino por la incidencia de este hecho en la política interior y exterior de cada Estado miembro de la UE<sup>96</sup>. Desde la perspectiva interior, la población musulmana que reside en Europa ya es bastante numerosa, más de 15 millones (el 3,5% de la población total europea). Es sintomático que los dos Estados de la UE (Francia y Holanda), cuya población votó en contra de la Constitución Europea, cuentan con uno de los mayores porcentajes de musulmanes (7,5% y 5,8%, respectivamente) y una opinión pública contraria (47% y 33%, respectivamente) a la adhesión de Turquía a la UE. Desde la perspectiva exterior, el rechazo agravaría la crisis de convivencia entre los mundos islámico y occidental. Una decisión al respecto requeriría hacer un balance previo entre los dos extremos: el agravio de la crisis mencionada y el efecto supuestamente «ejemplificador»<sup>97</sup>. En cuanto al último extremo, la adhesión de Turquía representa, más que un ejemplo, una excepción que difícilmente puede repetirse; con lo que no animaría a otros países musulmanes a adherirse a la UE, pero sí aportaría garantías de estabilidad y convivencia pacífica entre los mundos islámico y occidental.

<sup>93</sup> En el mismo sentido, REMIRO BROTONS (dir.), *op. cit.*, 63-65.

<sup>94</sup> *Vid.* al respecto, CHISLETT, *loc. cit.*, p. 1 y TORREBLANCA, «La razón de Europa y la adhesión de Turquía», ARI, p. 4.

<sup>95</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007, COM (2006) 649 final, p. 3.

<sup>96</sup> *Vid.* las tablas con la estadística correspondiente en: CHISLETT, *loc. cit.*, pp. 2 y 3.

<sup>97</sup> *Vid.* el epígrafe 10 «El factor ejemplificador: un argumento a medias», en TORREBLANCA, «La razón de Europa y la adhesión de Turquía», ARI, p. 6.

La comentada reacción de la población europea frente a la adhesión de Turquía y, en general, al fenómeno de la ampliación de la UE, es también una reacción frente al proceso de la integración europea en su conjunto. La opinión pública complementa, como un síntoma más, el diagnóstico del déficit democrático y la falta de legitimidad de que adolecen, desde siempre, las Comunidades Europeas. Lo ilustra muy bien el ejemplo contradictorio de Francia. El Proyecto de Constitución Europea, fruto de la Convención presidida por el francés G. d'Estaing, lo rechaza el pueblo francés. En palabras del ex Ministro francés de Asuntos Exteriores H. Védrine, «los redactores del tratado constitucional creían haber encontrado un buen equilibrio entre Europa y las naciones... El electorado no lo ha entendido así<sup>98</sup>». De hecho, el apoyo arriesgado de J. Chirac, Presidente de la República Francesa, a la incorporación de Turquía se enfrenta a la opinión de los ciudadanos franceses. Se apunta que, «son avatares de la democracia deliberativa en la que están desembocando los regímenes de democracia real de Occidente. En su virtud, la generación de un *consensus* sobre política exterior lleva sus trámites y obliga a contar con actores, factores e imponderables múltiples que lo hacen particularmente complejo y a veces inestable<sup>99</sup>». Como consecuencia de este doble desajuste entre el plano nacional y el plano comunitario, se explica la reciente enmienda a la Constitución de Francia, que obliga a someter a referéndum todas las adhesiones a la UE posteriores a 2007. Tal perspectiva no facilita la adhesión de Turquía, porque, en la actualidad, sólo la apoya el 11% de la población francesa<sup>100</sup>.

En la misma línea debe situarse la amenaza de veto de Austria para la apertura de las negociaciones con Turquía. Las razones formuladas por la Ministra U. Plassnik eran similares a aquellas ya discutidas hace un año (el reconocimiento de Chipre, la necesidad de reformas legislativas más profundas y el respeto de los derechos humanos), dando por supuestas otras, más coyunturales, como las elecciones regionales en Austria y los sondeos que demostraban que el 80% del electorado se manifestaba en contra de la entrada de Turquía en la UE.

En cambio, España sobresale como uno de los Estados miembros que siempre ha apoyado a Turquía en su prolongado proceso hacia la adhesión<sup>101</sup>. Es más, ha utilizado las ocasiones en que ha ostentado la Presidencia de turno de la UE, para brindarle su apoyo. Así, en el primer semestre de 2002, España adoptó una actitud comprensiva cuando Bruselas y Ankara discutían dos asuntos de gran importancia: el calendario para el proceso de adhesión y el acuer-

<sup>98</sup> VÉDRINE, H., «Liberar Europa del dogma europeísta. La necesaria vuelta a la realidad», *Política Exterior*, Vol. XIX (2005), 9-12, p. 10.

<sup>99</sup> JIMÉNEZ PIERNAS, C., «La política exterior española en torno a Irak y la relevancia del consenso en los ordenamientos interno e internacional», en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, 2004, 267-290, p. 290.

<sup>100</sup> CHISLETT, *loc. cit.*, p. 3.

<sup>101</sup> Las reflexiones sobre la postura de España frente a la adhesión de Turquía a la UE se apoyan en el estudio de SOLER I LECHA, «España y Turquía: claves del apoyo español a la adhesión turca y perspectivas de futuro», *Cuadernos de Estrategia*, Vol. 132 (2006), 97-125, p. 97.

do con la OTAN que permitiese el uso de sus capacidades militares en el marco de la PESD<sup>102</sup>. Del mismo modo, se mostró tolerante en la cuestión chipriota. Constató que no la consideraba como uno de los criterios políticos, aunque no podía ignorar que la disputa causaba un efecto negativo<sup>103</sup>. Al final, lo cierto es que las decisiones cruciales para Turquía se tomaron en las Presidencias posteriores.

Junto con la continuidad<sup>104</sup> de la política española en relación con Turquía, cabe destacar la ausencia de debate público al respecto, otro rasgo que la diferencia de las políticas de otros Estados miembros de la UE. En España, la posibilidad de adhesión de Turquía sólo se discutió en el seno de un grupo reducido de altos cargos políticos, mientras que, en otros países, los gobiernos han tenido que justificar sus posturas en los parlamentos y defenderlas ante los distintos grupos de la sociedad civil<sup>105</sup>.

Es un hecho conocido y citado que los sucesivos gobiernos españoles han afirmado que el apoyo de España a la ampliación se fundamenta en razones políticas, económicas y de seguridad<sup>106</sup>. Sin embargo, para algunos, los intereses españoles que se promoverían con la adhesión de Turquía no son del todo evidentes y están «por descubrir»<sup>107</sup>. En cambio, para otros, el Mediterráneo y el diálogo con el mundo árabe, aunque con distintos acentos, se plantean como unas prioridades compartidas por Ankara y Madrid<sup>108</sup>.

#### 4.2. *La reforma institucional*

Para la integridad constitucional de la UE, la ampliación constituye un desafío desde un punto de vista optimista, o un riesgo desde un punto de vista pesimista<sup>109</sup>. No en vano, cada ola de adhesiones exige una previa reforma ins-

<sup>102</sup> SOLER I LECHA, *loc. cit.*, pp. 101 y 102.

<sup>103</sup> Reporting to the Joint Commission for the European Union on 3 December 2003 on the European Council to be held at Brussels later than month, the Minister of Foreign Affairs referred expressly to enlargement of the Union: «...As to the Cyprus dispute, this is not one of the political criteria, although it is true that from a strictly political point of view there is no ignoring the fact that the lack of a solution has clearly negative effects...» *DSCG-Comisiones*, VII Leg., n. 159, pp. 3911-3912, Citado por JIMÉNEZ PIERNAS, C., ALMEIDA NACIMIENTO, M. A., CAREÑO GAUDE, V., FERRER LLORET, J. y ANTÓN GUARDIOLA, C., «Spanish Diplomatic and Parliamentary Practice in Public International Law», *SYLL*, Vol. IX (2003), p. 166.

<sup>104</sup> Desde el gobierno de F. González, todos los gobiernos, con independencia de su color político, han abogado por el acercamiento de las Comunidades Europeas y Turquía, con una única excepción, en 1997, cuando España se unió al grupo de mayores Estados miembros de la UE que, en los días previos al Consejo Europeo de Luxemburgo, aconsejaron retrasar la aceptación de su candidatura. *Vid.* SOLER I LECHA, *loc. cit.*, pp. 97 y 101.

<sup>105</sup> SOLER I LECHA, *loc. cit.*, p. 98.

<sup>106</sup> SOLER I LECHA, *loc. cit.*, p. 106.

<sup>107</sup> TORREBLANCA, «La razón de Europa y la adhesión de Turquía», *ARI*, p. 6.

<sup>108</sup> *Vid.* los documentos en el marco de la iniciativa del Presidente del Gobierno de España sobre una Alianza de Civilizaciones. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, *Alianza de Civilizaciones*, noviembre 2005, en: <http://www.mae.es>, también, SOLER I LECHA, *loc. cit.*, p. 108. *Vid.* un análisis pormenorizado de los intereses europeos, nacionales y partidistas en el estudio citado de este autor.

<sup>109</sup> *Vid.* INGLIS, K., «The Union's Fifth Accession Treaty: New Means to Make Enlargement Possible» *Common Market Law Revue*, 41 (2004), 937-973, p. 939 y los que cita.

titucional. En cuanto a las implicaciones institucionales de la adhesión de Turquía, la necesidad de la reforma se invocó en 1992 en el conocido Informe de la Comisión «Europa y el desafío de la ampliación», en el contexto de la futura ampliación sin precedentes de los diez PECO, Chipre, Malta y Turquía. Desde entonces, tras Ámsterdam y Niza, y de nuevo en el Proyecto de Constitución<sup>110</sup>, se debatieron las tres cuestiones cruciales de la reforma institucional: el tamaño y la composición de la Comisión Europea, la ponderación de votos en el Consejo y la extensión del voto por mayoría cualificada. Estos tres aspectos se reiteraron en el mandato establecido por el Consejo Europeo de Helsinki para la Conferencia Intergubernamental (CIG) consecutiva. Asimismo, en los albores del siglo XXI, se planteó expresamente la posibilidad de adhesión de 13 países<sup>111</sup> y se consideraron las modificaciones institucionales correspondientes. En los años posteriores, la reforma se centró en la llamada UE-25.

En el plano institucional, Turquía plantea problemas por su dimensión, al considerarse como un país grande demográficamente, superior a los «grandes» (salvo Alemania) de la UE actual<sup>112</sup>. En este sentido, la adhesión de Turquía requiere una decisión más compleja y sofisticada que la última ampliación masiva, puesto que debilita de forma evidente la posición de poder relativa de los Estados miembros más grandes a favor de un Estado aún más grande, pero bastante más pobre<sup>113</sup>. Es más, ninguna de las ampliaciones anteriores ha exigido cambios tan importantes, con excepción de la adhesión del Reino Unido, pero se trataba de un país rico y próspero. De este modo, el futuro reparto de poder entre los países grandes y Turquía parece tan importante y delicado que su resolución puede condicionar la propia decisión sobre la adhesión.

Ahora bien, la ventaja que se presenta en relación con Turquía es que la UE no debe afrontar la reforma institucional con tanta prisa como en la ocasión anterior<sup>114</sup>. Como cuestión previa a la reforma, tiene que asumirse la conveniencia de volver al Proyecto constitucional o, en su defecto, adoptar otra solución alternativa, debido a «la inviabilidad del sistema de Niza»<sup>115</sup>. Se puede

<sup>110</sup> LOUIS, J.-V., «Quo vadis Europa?», *Cahiers de Droit Européen*, 1-2 (2005), 7-11, p. 7.

<sup>111</sup> El Comisario europeo M. Barnier afirma: «En la actualidad, el proceso de adhesión se abre a 13 países. La cuestión que se plantea es cómo la Unión podrá funcionar eficazmente tras la práctica duplicación del número de Estados miembros». COMISIÓN EUROPEA, «Adaptar las instituciones para el éxito de la ampliación», Nota de información de M. BARNIER, Comisario europeo, sobre la Conferencia Intergubernamental, Bruselas, mayo de 2000, 1-7, p. 2, consultado en: <http://www.europa.eu.int/igc2000>.

<sup>112</sup> Según los datos estadísticos de «UN World Population Prospects 2004 revision», la población de Turquía aumentará de 73,2 millones de habitantes en 2005 a 82,6 en 2015, con una tasa de crecimiento medio anual de 1,21%. En términos comparativos, las cifras correspondientes para Francia serán de 60,5 a 62,3, con una tasa de 0,3% y, para Alemania, de 82,7 a 82,5, con una tasa de -0,02%. Este pronóstico indica que, en la fecha de la posible adhesión de Turquía, la población turca superará a la alemana. Citado por SANDELL, R., «Turquía: desafíos demográficos de una ampliación de la Unión Europea», *Cuadernos de Estrategia*, Vol. 132 (2006), 37-64, p. 41.

<sup>113</sup> SANDELL, *loc. cit.*, p. 51 y los que cita.

<sup>114</sup> «Adaptar las instituciones para el éxito de la ampliación», p. 3.

<sup>115</sup> *Vid.* Discurso de Valery Giscard d'Estaing, Fundación Areces, Madrid, 16 de noviembre de 2005, 1-16, en: <http://www.realinstitutoelcano.org> (consultado el 11 de enero de 2006).

prever que los cambios esenciales en el marco institucional se producirán en los próximos años, con el ingreso de alguno de los países sucesores de la antigua Yugoslavia (ante todo, Croacia)<sup>116</sup>.

En cuanto a la Comisión Europea, es imprescindible preservar su eficacia y su estructura colegial. Atendiendo a este imperativo, con la última ampliación de la UE, se llegó al compromiso con los Estados titulares de dos comisarios de que, a partir del año 2005, cada país contaría con un miembro de la Comisión. Pues estaba claro que el paso de una Comisión de 20 a otra de más de 30 miembros habría alterado su funcionamiento. No obstante, no se pudo pactar una composición distinta a la representativa, esto es, un Comisario por un Estado miembro de la UE. Los nuevos socios se mostraron particularmente reacios a ceder en este asunto.

En el marco de la reforma de Niza, la propia Comisión introdujo la propuesta de estudiar dos fórmulas<sup>117</sup>. Una de ellas, la que prosperó, comprendía el órgano colegial integrado, de forma permanente, por un nacional de cada Estado miembro, con una subsiguiente reestructuración de la Comisión y un significativo robustecimiento de los poderes del Presidente. No obstante, con el bagaje de un año de funcionamiento, la fórmula de un Comisario por Estado no ha resultado satisfactoria: «no es eficaz, por ser demasiado numerosa, ni representativa»<sup>118</sup>.

En definitiva, se hace previsible la vuelta a la fórmula descartada en Niza, a saber, un número de comisarios inferior al de los Estados miembros de la UE, con un sistema rotatorio que respete la estricta igualdad de los Estados miembros, a partir de un orden preestablecido<sup>119</sup>.

La pérdida de la representación doble en la Comisión por parte de los «grandes» se compensaba con la ventaja en la ponderación de votos en el Consejo, un vínculo que preferían omitir para evitar las especulaciones políticas. Al igual que en la reforma de la Comisión, hubo dos propuestas en lo que concierne al Consejo: el ajuste del sistema de ponderación de votos o el sistema de la doble mayoría. La Comisión se pronunció a favor de la segunda alternativa, una decisión por mayoría cualificada que requeriría una mayoría simple de los Estados que, además, representase una mayoría de la población total de la Unión<sup>120</sup>. Es evidente que tal sistema ofrecía garantías complementarias a los países más poblados de la actual UE y, en el futuro, a Turquía<sup>121</sup>.

<sup>116</sup> COM (2006) 649 final, p. 3.

<sup>117</sup> Vid. «Adaptar las instituciones para el éxito de la ampliación», pp. 3 y 4.

<sup>118</sup> Discurso de Valéry Giscard d'Estaing, *loc. cit.*, p. 12.

<sup>119</sup> El art. 4 del Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, anejo al TUE y los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, establece que «el número de miembros de la Comisión será inferior al número de Estados miembros» y «los miembros de la Comisión serán elegidos con arreglo a una rotación igualitaria.» El Consejo fijará, por unanimidad, las modalidades de la rotación y el número de miembros de la Comisión. Las citadas previsiones se aplicarán a partir de la fecha de entrada en función de la primera Comisión posterior a la fecha de adhesión del vigésimo séptimo miembro de la UE.

<sup>120</sup> Vid. la Declaración núm. 20, relativa a la ampliación de la Unión Europea, aneja al Tratado de Niza, donde se especifica la ponderación de los votos en el Consejo, y la Declaración núm. 21, relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo en una UE ampliada, pero teniendo en cuenta, en ambas declaraciones, tan sólo la UE-27.

<sup>121</sup> Tanto en el Consejo como en el Parlamento Europeo, Turquía adquiriría un peso superior a cualquier otro Estado miembro. Vid. el discurso escéptico de R. Badinter en el *Rapport d'Information*, 71-73, p. 72.

Una nueva ponderación de votos en el Consejo está relacionada con la reducción del recurso a la unanimidad. Las reformas de Ámsterdam y de Niza avanzaron en este sentido, al sustituir, en muchos supuestos, la exigencia de la decisión unánime por la de la mayoría cualificada<sup>122</sup>. Pese a estos avances, la unanimidad debería limitarse aún más, a unas decisiones muy puntuales, sobre todo a la vista de las últimas reuniones del Consejo, que condujeron «a la expresión clásica de las posiciones nacionales y no a la búsqueda de un consenso europeo»<sup>123</sup>.

Con todo, parece acertada la tesis, invocada en otros contextos, de que más importante que el número de votos en el Consejo de cada país era la capacidad para llegar a consensos con otros países miembros<sup>124</sup>. Hoy es una evidencia que a los Estados europeos les resulta imposible defender con éxito, a título individual, su propio interés nacional<sup>125</sup>.

En la misma línea de razonamiento, cabe recordar un mecanismo alternativo en desuso que, desde Ámsterdam, ha venido desarrollándose en los TUE y TCE. Se trata de las cooperaciones reforzadas diseñadas para una Europa ampliada<sup>126</sup>. El concepto permite a los Estados miembros de la UE establecer entre sí, bajo determinadas condiciones, una cooperación reforzada haciendo uso de las instituciones, los procedimientos y mecanismos previstos en los tratados constitutivos<sup>127</sup>. Como puede observarse, el modelo está elaborado para los casos de una «relación privilegiada», ya no fuera, sino dentro de la Unión, entre los Estados miembros que deseen y puedan ir más lejos en el proceso de integración.

<sup>122</sup> Incluso el Proyecto constitucional sigue previendo un número significativo de casos en los que el Consejo debería decidir por unanimidad, aunque su art. I-23.3 recoge la mayoría cualificada como forma habitual de adopción de decisiones.  *Vid.*, también, sobre el Consejo en particular, y la organización institucional en general, BENEYOTO PÉREZ, J. M.<sup>a</sup>, «La gobernanza en Europa y el Proyecto de Constitución Europea», en FLECHA ANDRÉS, J.-R., GARCÍA NICOLÁS, C. (coords.), *La nueva Unión Europea: Retos y desafíos de la ampliación*, Salamanca, 2004, 291-312, p. 300.

<sup>123</sup> Discurso de Valéry Giscard d'Estaing, *loc. cit.*, p. 12.

<sup>124</sup> SOLER I LECHA, *loc. cit.*, p. 122.

<sup>125</sup> JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Dilemas de la PESC y de la política española: el caso de las relaciones hispano-marroquíes», *Cuadernos de Estrategia*, Vol. 125 (2004), 139-181, p. 145.

<sup>126</sup> El Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997, añade al Tratado de la Unión Europea (TUE) un nuevo Título VII, «Disposiciones sobre una cooperación reforzada» (arts. 43-45), con ámbitos de aplicación específicos para el primer pilar [art. 11 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE)] y para el tercer pilar (art. 40 del TUE). El Tratado de Niza, de 11 de diciembre de 2000, modifica los citados artículos y extiende el ámbito de aplicación al segundo pilar (arts. 27A-27E del TUE). El Proyecto de Constitución pretende suavizar las condiciones impuestas a los Estados para establecer una cooperación reforzada (arts. I-44, III-416-III-423).

<sup>127</sup> Existe una amplia bibliografía sobre el mecanismo de las cooperaciones reforzadas en la UE.  *Vid.*, entre otros, por orden cronológico, EHLERMANN, C. D., «Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles disposition du traité d'Amsterdam», *Revue du Marché Unique Européen*, 3 (1997); MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La flexibilidad en el Tratado de Ámsterdam: especial referencia a la noción de la cooperación reforzada», *RDCE*, 3 (1998), pp. 205 y ss., así como los estudios posteriores sobre el tema de este autor; BRIBOSIA, H., «Les coopérations renforcées au lendemain du traité de Nice», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 1-2 (2000); MANGAS MARTÍN, A., «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza», en Tratado de Niza, Madrid, 2001, pp. 67 y ss.; PONS I RAFOLS, X., «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza», *RDCE*, 9(2001), pp. 145 y ss.; USHAKOVA, T., «La integración diferenciada y la ampliación de la Unión Europea», *Comunidad Europea Avanzada*, 12 (2001), 39-45; ROSSI, L. S., «En cas de non-ratification...» Le destin périlleux du «Traité-Constitution», *Revue trimestrielle de droit euro-*

La duda que surge al respecto es si el concepto de cooperación reforzada es compatible con las exigencias de mantenimiento del acervo comunitario y el marco institucional único. A simple vista, el mecanismo propuesto rompe con la unidad y crea un régimen particular dentro del comunitario. En este sentido, caben enfoques opuestos. Por un lado, la cooperación reforzada puede considerarse como un mecanismo reservado a la elite de la UE para imponer su voluntad al resto de los socios. Por otro, puede plantearse como un medio único para seguir avanzando en la integración, y animar a otros Estados miembros a que hagan esfuerzos para alcanzar a los miembros más desarrollados.

Tal vez las cooperaciones reforzadas abrirán nuevos caminos de integración para la Unión Europea ampliada. Es más, a lo largo de la evolución histórica de las Comunidades, y posteriormente de la Unión Europea, han existido ejemplos de integración paralela extracomunitaria, como entre Bélgica y Luxemburgo y entre estos dos Estados y los Países Bajos, e intracomunitaria, como la prevista en los períodos transitorios para los nuevos miembros, en el acervo de Schengen y en la Unión Económica y Monetaria. Estos ejemplos son precedentes de «distintas velocidades» o de «geometría variable», concebidos *de facto* como excepciones puntuales y provisionales a los principios comunes de mantenimiento del acervo y el marco institucional único, que han admitido los Estados miembros, conscientes de la creciente heterogeneidad de la UE. La futura adhesión de Turquía exigirá el perfeccionamiento del mecanismo de las cooperaciones reforzadas<sup>128</sup> y, probablemente, daría lugar a su uso en la práctica, tan largamente esperado.

Con independencia de la aprobación del Proyecto constitucional o la conservación del sistema de los Tratados reformado<sup>129</sup>, se nos ocurre pensar en el posible eje mediterráneo, esto es: Chipre, España, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal y Turquía<sup>130</sup>, como una de las escasas coaliciones de bloqueo dentro de las instituciones comunitarias o una de las cooperaciones reforzadas.

#### 4.3. *El coste económico*

En la actualidad, sigue vigente para Turquía la advertencia del Consejo Europeo de Bruselas, de 16 y 17 de diciembre de 2004, de que «las negocia-

*péen*, 4 (2005), 621-637, en particular, pp. 624-627; MANGAS MARTÍN, A., «La Unión Europea “a la carta”: la cooperación reforzada», en MANGAS MARTÍN, A., LIÑAN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, reimpression de la 5.ª ed., Madrid, 2006, pp. 78-84.

<sup>128</sup> *Vid.* las reflexiones similares de GAUDISSART, M.-A., «Elargissement ou approfondissement? Un faux dilemme», en VANDAMME, J., MOUTON, J.-D., *L'avenir de l'Union européenne: Elargir et Approfondir*, Bruxelles, 1995, 45-56, en particular, en relación con Turquía, pp. 50 y 51.

<sup>129</sup> *Vid.*, entre los estudios más recientes al respecto, ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P., «El largo camino hacia la Constitución europea: el mejor plan B es cumplir los compromisos adquiridos», *Revista General de Derecho Europeo*, 10 (2006) y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Tiempo para la reflexión: sobre el error de haber llamado Constitución a lo que es un Tratado Internacional», *Revista General de Derecho Europeo*, 8 (2006).

<sup>130</sup> SOLER I LECHA, E., *loc. cit.*, p. 122 y los que cita.

ciones... con candidatos cuya adhesión pudiera tener repercusiones financieras sustanciales, sólo podrán concluirse una vez esté establecido el Marco Financiero para después de 2014»<sup>131</sup>. Por lo tanto, debe reconocerse que los costes de la ampliación de la UE con Turquía son desconocidos y los datos que se manejan al respecto, si no son «ficticios»<sup>132</sup>, resultan aproximados. No obstante, se puede hablar de la ayuda de preadhesión para la adaptación al acervo comunitario<sup>133</sup>. De 1995 a 2003, Turquía recibió 1.098 millones de euros para sus programas.

En diciembre de 2001, se puso en marcha un instrumento de preadhesión específico articulado en torno a las prioridades de la Asociación para la Adhesión, que se distingue de los instrumentos previstos, en su momento, para los PECO. Siguiendo el ejemplo del programa Phare, concede una ayuda destinada a consolidar las instituciones, reforzar la infraestructura para la aplicación del acervo y mejorar la cohesión económica y social. Asimismo, puede dar su apoyo a las actividades subvencionadas por ISPA y SAPARD en los otros países candidatos<sup>134</sup>.

En marzo de 2003, se propuso incrementar la ayuda ya prevista para el período de 2004-2006, con lo que la dotación financiera para el programa de 2004 resultó ser de 235,6 millones de euros. Se fijaron las siguientes prioridades: respeto de los criterios políticos de Copenhague, adaptación al acervo comunitario, consolidación de la administración pública, justicia y asuntos de interior y cohesión económica y social.

Las previsiones para el año 2005 estaban marcadas, de nuevo, por las prioridades políticas. En el marco de los programas TAIEX y SIGMA, estaba previsto destinar un total de 300 millones de euros a estos y otros aspectos conexos, como los sectores de justicia, libertad y seguridad, cohesión económica y social y política en relación con las regiones más desfavorecidas. Del mismo modo, se contaba con la asistencia en temas transversales, entre otros: los problemas de género y el fortalecimiento de la sociedad civil. Además, Turquía participa en numerosos programas comunitarios<sup>135</sup>.

Para el período 2003-2006, la ayuda económica de preadhesión experimenta una división significativa, que marca claramente los intereses de la UE: un 30% de los recursos disponibles se destina al refuerzo de las capacidades institucionales de Turquía, y un 70%, a la ayuda a las inversiones. Por su parte, en el período 2000-2007, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) concede al Estado turco un total de 6.425 millones de euros<sup>136</sup>.

<sup>131</sup> Punto 23 de la Parte I «Ampliación» de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Europa de Bruselas, de 16 y 17 de diciembre de 2004, p. 7.

<sup>132</sup> TORREBLANCA, «La razón de Europa y la adhesión de Turquía», ARI, p. 5.

<sup>133</sup> *Vid.* Asociación para la Adhesión de Turquía, en <http://www.europa.eu.int>, y COM (2005), 561 final, pp. 6-8.

<sup>134</sup> Con la ayuda en el marco de la Asociación para la adhesión como base, la dotación fue de 149 millones de euros en 2002.

<sup>135</sup> COM (2005), 561 final, p. 7.

<sup>136</sup> Por lo que atañe al BEI, Turquía se beneficia de la intervención de cinco instrumentos: Euromed II, el mecanismo de asociación mediterránea, el programa de acción especial para Turquía, el mecanismo de preadhesión y el programa de ayuda a la rehabilitación y la reconstrucción después de los terremotos. *Vid.* Asociación para la Adhesión, en: <http://www.europa.eu.int>.

En su Propuesta, de 29 de septiembre de 2004<sup>137</sup>, la Comisión Europea diseña un nuevo Instrumento de Preadhesión (IPA) para ponerlo en funcionamiento desde el 1 de enero de 2007<sup>138</sup> y situarlo, asimismo, en el contexto de las próximas perspectivas financieras para el período 2007-2013. El IPA pretende mejorar la coordinación entre los diferentes capítulos de la ayuda mediante la creación de un marco único y sustituye por completo a los instrumentos anteriores como Phare, CARDS, ISPA y SAPARD. La necesidad de un enfoque armonizador va acompañada de la exigencia de un planteamiento flexible: la ayuda que ofrece el nuevo Instrumento viene determinada por la etapa del proceso de adhesión, y funciona a medio plazo (dado que la adhesión de sus beneficiarios es un objetivo, como mínimo, a medio plazo), y no a largo plazo, como las ayudas al desarrollo tradicionales.

Con todo, las perspectivas de incorporación de Turquía no parecen muy esperanzadoras desde el punto de vista económico. Los factores principales que cuentan en este caso son que es un país con un PIB per cápita del 29% del promedio de la UE-25<sup>139</sup>, con una población de 72 millones (un número comparable al de la población de los 10 nuevos miembros de la UE) y con el crecimiento demográfico más rápido de Europa<sup>140</sup>. Por tanto surge, con más fuerza que en la última ampliación, la amenaza de incremento de las disparidades económicas regionales de la UE que afectará gravemente a la política de cohesión. Turquía recibirá las ayudas de los Fondos Estructurales y de Cohesión, mientras que muchos Estados miembros actuales beneficiarios de éstos podrán perder esta oportunidad con arreglo a las normas vigentes. Del mismo modo, se pondrá en peligro la Política Agrícola Común (PAC).

Para paliar los futuros efectos demoleedores para el *acquis*, la UE ya amenaza con unas condiciones específicas muy duras, incluso en comparación con las que estaban previstas para los diez nuevos miembros. En el Marco para las negociaciones<sup>141</sup>, se anuncia la aplicación de numerosas medidas transitorias.

Así las cosas, en las áreas conexas con el mercado interior, no se esperan grandes dificultades: las medidas de transposición prometen ser rápidas, y los períodos de transición, cortos. Por el contrario, se establecerán unos períodos transitorios largos, derogaciones o cláusulas de salvaguardia para ámbitos tales como la libre circulación de personas, las políticas estructurales o la agricultura. Es más, en el proceso decisorio en el ámbito de la libre circulación de las personas, se otorgará un poder lo más amplio posible a cada Estado miembro de la UE que, incluso, podrá contemplar cláusulas de salvaguardia permanentes.

<sup>137</sup> *Vid.* Propuesta de Reglamento del Consejo, de 29 de septiembre de 2004, por el que se crea un Instrumento de Preadhesión (IPA), COM (2004) 627 final, en: <http://www.europa.eu.int>.

<sup>138</sup> COM (2006), 649 final, p. 7.

<sup>139</sup> En términos comparativos, es un porcentaje igual que el de Rumania, que se incorporó en enero de este año, a la UE, pero inferior, con diferencia, al de Polonia (42%) y de España (88%). *Vid.* FUENTES MONZÓNIS VILALLONGA, *loc. cit.*, p. 32.

<sup>140</sup> CHISLETT, *loc. cit.*, p. 2.

<sup>141</sup> Negotiating Framework for Turkey en: <http://europa.eu.int>. Los puntos 10-17 del Marco para las negociaciones, pp. 5-8. *Vid.* también USHAKOVA, «Adhesión a la UE de un Chipre dividido...», p. 239.

## V. CONCLUSIONES

La relación entre Turquía y la UE tiene una historia larga y repleta de altibajos. Este hecho vuelve a reflejarse en la declaración, hecha con la habitual cautela, de que las dos decidirán juntas la naturaleza y el alcance de su futura unión, sin que ninguna pueda imponer su posición a la otra<sup>142</sup>.

Es obvio que la adhesión de Turquía a la UE debería considerarse desde la perspectiva política y económica, y no estrictamente geográfica y cultural. Y, por lo visto, en esta dirección evoluciona el proceso de integración europea, arrastrado por inercias institucionales e intereses nacionales de sus Estados miembros. Con el solo planteamiento de la candidatura de Turquía, se supera la visión limitada de la UE. El énfasis se sitúa en los estándares democráticos y económicos mínimos comunes, aproximándose al concepto europeo amplio adoptado por el Consejo de Europa. Aunque Turquía es un país asiático (con una pequeña parte de territorio en Europa) y, además, un Estado musulmán gobernado por un partido islamista moderado, posee unos vínculos indudables con la civilización occidental y manifiesta, con insistencia, sus intenciones de compartir el proyecto europeo.

De ahí que las condiciones formuladas por la UE, para que Turquía siga negociando la adhesión, se centran en los criterios políticos y, más en concreto, en el perfeccionamiento del sistema de protección de los derechos humanos y en la resolución del conflicto con Chipre.

A su vez, ante la UE se abre un horizonte sin fondo para cumplir con el cuarto criterio autoimpuesto, esto es, la preparación política, institucional y económica para integrar al nuevo Estado miembro. En este sentido, nunca es más cierto definir la UE como un proceso, y no como un resultado.

La integración europea no es un fenómeno hermético. Está afectado profundamente por las fuerzas políticas y económicas internas, o las de cada uno de sus Estados miembros, y por las respectivas fuerzas externas. El ejemplo de la adhesión de Turquía lo acentúa tal vez más, en comparación con anteriores ampliaciones. La particular incertidumbre en torno a este socio potencial ha desatado toda clase de especulaciones a nivel nacional e internacional: desde las maniobras electorales en los Estados miembros, hasta el recurso al peligro inminente de enfrentamiento con el mundo islámico.

No obstante, la fase que ha alcanzado el acercamiento entre Turquía y la UE cierra el camino de vuelta sobre los antiguos argumentos y exige el cumplimiento de los nuevos compromisos. De este modo, la futura adhesión de Turquía a la UE, un salto cualitativo en la evolución de ambas, representa una excepción a las reglas, o bien un nuevo rumbo en la integración europea, pero no deja de ser una realidad y no una mera hipótesis.

---

<sup>142</sup> Vid. *Rapport d'Information*, p. 30.

# DOCUMENTOS