

# TURQUÍA Y/EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Por VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

## **Introducción: Turquía, candidato oficial**

### **al ingreso en la Unión Europea**

El 3 de octubre de 2005 los Estados miembros de la Unión Europea acordaban la apertura formal de las negociaciones de adhesión de Turquía a la Unión Europea <sup>(1)</sup>. Con ello, el Consejo de la Unión, reunido en Luxemburgo, reconocía el “progreso decisivo realizado por Turquía en su ambicioso proceso de reformas” y, especialmente, en relación al cumplimiento de los criterios políticos de Copenhague establecidos en el Consejo Europeo de junio de 1993 como marco general para la adhesión de cualquier Estado candidato a la Unión <sup>(2)</sup>. No obstante, los ministros de Exteriores de los Veinticinco necesitaron más de 30 horas de negociaciones para ponerse de acuerdo acerca de los términos del “paquete de medidas” a ofrecer a Ankara debido, especialmente, al veto de Austria<sup>3</sup> (junto al de Grecia y Chipre).

---

<sup>1</sup> Vid. *EU opening statement for the accession Conference with Turkey*, 3 de octubre de 2005, [http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/Opening\\_statement\\_Turkey.pdf](http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/Opening_statement_Turkey.pdf). No obstante, la recomendación de la Comisión sobre el inicio de negociaciones de adhesión con Turquía a la UE fue hecha pública por el Presidente de dicha institución, Romano Prodi, en el Informe periódico sobre los progresos de Turquía hacia la adhesión a la UE de fecha 6 de octubre de 2004 y que da lugar a la subsiguiente Recomendación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo para el inicio de las negociaciones; Vid. *2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession* [COM(2004)656 final], Commission of the European Communities. Sec (2004) 1201”, Bruselas, 6 de octubre de 2004.

<sup>2</sup> Vid. documento de *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 16 - 17 de diciembre de 2004*, especialmente, conclusiones 17 a 22, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/83202.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/83202.pdf).

<sup>3</sup> Austria exigía una modificación sustancial del texto del marco negociador entre la UE y Turquía, al plantear que las relaciones con Ankara tuviesen como fin una “asociación privilegiada” y no “la adhesión” a la Unión como miembro de pleno derecho. El marco negociador tenía que ser aprobado por unanimidad, por lo que la posición austriaca representaba un problema. Sin embargo, esta exigencia no era válida en términos jurídicos, ya que pretendía modificar la decisión del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de

En el documento de principios que deberán regir el marco de las negociaciones con Ankara se subraya que el ingreso de Turquía en la Unión no podrá desbordar la capacidad de absorción de la Unión Europea y, además, deberá realizarse un reparto justo de los costes de la ampliación. Las negociaciones se basarán en los propios méritos de Turquía y los resultados finales dependerán de los avances del gobierno de Ankara para cumplir los requisitos exigidos. Entre dichos requisitos se mencionan el cumplimiento de los criterios de Copenhague (estabilidad de las instituciones, economía de mercado y capacidad de asumir las obligaciones como Estado miembro); compromiso de relaciones de buena vecindad y arreglo pacífico de controversias territoriales (de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas); apoyo para lograr un acuerdo global al problema de Chipre y normalización de las relaciones bilaterales entre Turquía y los Estados miembros de la Unión Europea (incluyendo la República de Chipre); y cumplimiento de las obligaciones de Turquía bajo el Acuerdo de Asociación y su Protocolo Adicional, extendiendo dicho Acuerdo a todos los nuevos Estados miembros de la Unión Europea <sup>(4)</sup>.

Interesa destacar aquí una cláusula de carácter especial que será tenida muy en cuenta por los Veinticinco a lo largo de todo el proceso negociador con Ankara: en el caso de que existan violaciones serias y persistentes por parte de Turquía de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la primacía del derecho sobre los cuales, la Unión Europea está fundada, la Comisión podrá recomendar, a iniciativa propia o a propuesta de un tercio de los Estados miembros, la suspensión de las negociaciones e incluso, proponer las condiciones para una posible terminación de las mismas <sup>(5)</sup>. De ahí que se señale que si bien el objetivo compartido de las negociaciones es la adhesión de Turquía a la Unión Europea, éstas son un proceso abierto, cuyo resultado final no puede garantizarse por adelantado <sup>(6)</sup>.

---

2004. *Vid.* "Austria bloquea el acuerdo que permite abrir las negociaciones de la UE con Turquía", *El País*, 30 de septiembre de 2005.

<sup>4</sup> *Negotiating Framework, Principles Governing de Negotiations*, Luxemburgo, 3 de octubre de 2005, punto 6, [http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/pdf/st20002\\_en05\\_TR\\_framedoc.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/pdf/st20002_en05_TR_framedoc.pdf).

<sup>5</sup> *Ibíd.*, punto 5.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, punto 2.

## **Cuestiones a resolver durante el proceso negociador:**

### **obstáculos, principios y prioridades de la adhesión**

Una de las cuestiones más importantes surgida durante la negociación del acuerdo-marco fue la relativa a la interpretación de una disposición del mandato negociador en el que se exigía a Turquía que se alinearía de manera progresiva con las posiciones de la Unión Europea en otras organizaciones internacionales. Ankara temía que con ello quedase condicionada su seguridad y exigió garantías. En el trasfondo estaba el temor a tener que apoyar una futura candidatura de Chipre como miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sobre la que Ankara prefería reservarse una posible capacidad de veto como medida de presión sobre Grecia y obligarla así a apoyar el ingreso de Turquía en la Unión Europea.

Precisamente, uno de los “caballos de batalla” para el inicio de las negociaciones de ingreso de Turquía en la Unión Europea ha sido la exigencia previa de reconocimiento de Chipre por parte del régimen de Ankara. El 19 de septiembre de 2005 los representantes permanentes de los 25 Estados miembros ante la Unión Europea aprobaron por unanimidad, en una reunión extraordinaria, una declaración en la que se establecía una fórmula basada en el reconocimiento de Chipre por parte de Turquía en el marco de los acuerdos de adhesión y no en el de Naciones Unidas <sup>(7)</sup>. El texto, satisfactorio para Nicosia, era una “contradecларación” a las manifestaciones unilaterales de Ankara de 29 de julio de 2005 en las que manifestaba que la ampliación de la Unión Aduanera a los nuevos Estados miembros que ingresaron en la Unión Europea el 1 de mayo de 2004 no suponía un reconocimiento de Chipre, con la que Turquía no mantiene relaciones diplomáticas desde 1974 <sup>(8)</sup>.

---

<sup>7</sup> En el texto se establecía que “el reconocimiento de todos los Estados miembros es un componente necesario del proceso de adhesión”, *vid.* “La UE acuerda la fórmula de reconocimiento de Chipre para Turquía”, *El País*, 20 de septiembre de 2005.

<sup>8</sup> *Vid.* “Turkey, Cyprus and the EU”, *International Herald Tribune*, 29 de agosto de 2005; “Cyprus is a poor excuse for turning Hawaii Turkey”, *International Herald Tribune*, 18 de agosto de 2005; “Turkey affirms anti-Cyprus stance for EU talks”, *International Herald Tribune*, 3 de agosto de 2005; “Turquía firma el Protocolo de Ankara, pero sigue sin reconocer a Chipre”, *El Mundo*, 29 de julio de 2005.

Sin embargo, la posición británica en el Consejo de Ministros hizo fracasar el acuerdo sobre el reconocimiento, al tratar de blindar éste proponiendo que la “contradecларación” aprobada no pudiera ser modificada, con independencia de la evolución de las discusiones sobre las negociaciones de ingreso de Turquía en la Unión, propuesta que finalmente no prosperó <sup>(9)</sup>.

De este modo, la cuestión del reconocimiento de Chipre por parte de Turquía ha sido un problema constante en todo el proceso negociador con la Unión Europea. De hecho la resistencia del gobierno turco no sólo a reconocer al de Nicosia, sino, de forma especial, a aplicar el Protocolo de Ankara, que le obliga a abrir sus puertos y aeropuertos a las naves y aeronaves de Chipre ha puesto (y a falta de una solución definitiva, sigue poniendo) en peligro el resultado final de las negociaciones <sup>(10)</sup>. La posición de Turquía a ese respecto es que cuando Ankara negoció el acuerdo de Unión Aduanera con la Unión Europea en 1996, no se hizo con Chipre, que no era entonces país miembro y, por otra parte, Ankara no ejerció el derecho de veto sobre Nicosia para su ingreso en la Unión Europea porque la solución al conflicto de Chipre ha estado y está en manos de Naciones Unidas, en el llamado “Plan Annan” para la reunificación de la isla y que fue rechazado por los habitantes del sur de la isla.

La principal incógnita a despejar no es ya si Turquía ingresará o no en la Unión Europea (pese a algunos análisis críticos al respecto, basados en la capacidad de absorción de Bruselas), sino cuándo se producirá la adhesión. Ante el previsible impacto de la adhesión de Turquía en el presupuesto, se estimó que la integración turca no se podría incluir en la perspectiva financiera en el año 2007-2013, lo que nos lleva al periodo siguiente, que es el 2014-2020, de ahí que se hable del

---

<sup>9</sup> Vid. “Chipre rechaza la fórmula de la UE para que Turquía reconozca la Isla”, *El País*, 21 de septiembre de 2005.

<sup>10</sup> “Bruselas exige a Turquía que abra sus puertas a Chipre antes de fin de año”, *El País*, 17 de julio de 2006; “La UE exige a Ankara que asuma sus compromisos con Chipre”, *El País*, 1 de julio de 2006; “Finland, in new EU role, warms Turkey on Cyprus”, *International Herald Tribune*, 29 de junio de 2006; “Los ministros de Exteriores logran desbloquear las negociaciones de adhesión con Turquía”, *El Mundo*, 12 de junio de 2006; “La cuestión de Chipre hace peligrar la entrada de Turquía en la UE”, *El Mundo*, 29 de marzo de 2006.

transcurso de al menos de diez años antes de su ingreso efectivo en la Unión <sup>(11)</sup> y ello, pese a que la asociación Unión Europea-Turquía es la más larga experimentada por un país candidato, desde el 12 de septiembre de 1963, fecha en la que Turquía firmó el Acuerdo de Asociación o “Acuerdo de Ankara” con la entonces Comunidad Económica Europea (CEE).

A ese respecto, el primer ministro de Turquía, Recep Tayyip Erdogan, señalaba en junio de 2006 que el país “no iba a consentir retrasos de ningún tipo en el proceso de negociaciones”, ya que había sido la Unión Europea la que había variado las condiciones para la adhesión. Ante la pregunta acerca de si consideraba el primer ministro que el programa de reformas ha perdido impulso en Turquía tras el inicio de las negociaciones de adhesión con la Unión Europea, Erdogan respondía:

“Las reformas siguen a buen ritmo [...]; deberemos dedicar al menos diez años a las negociaciones. Nosotros hemos cumplido los requisitos para poder emprender el proceso (de adhesión)” <sup>(12)</sup>.

Las declaraciones del primer dirigente turco sirven para ilustrar el tenso ambiente que presumiblemente caracterizará las negociaciones entre Turquía y la Unión Europea y que el Comisario europeo para la ampliación, Olli Rehn, ha definido como de posible “choque de trenes” si no se acelera el ritmo de reformas (especialmente, por lo que se refiere a una nueva legislación en materia penal) <sup>(13)</sup>. Además, hay que tener en cuenta dos factores que podrían influir en dicho proceso de reformas: de una parte, la recesión de la economía turca, tras varios años de bonanza y, de otra,

---

<sup>11</sup> Vid. LORCA, Alejandro; DE LA TORRE, Miguel Ángel; MARTÍNEZ, Regina; MARTIKÁNOVÁ, Darina y MUÑOZ, Beatriz, *Perspectivas ante el inicio de las negociaciones de adhesión de Turquía a la Unión Europea*, Documento de Trabajo (DT) 5/2006, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 3 de abril de 2006, p. 6; <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/240.asp>.

<sup>12</sup> “No vamos a consentir retrasos en las negociaciones con la UE”, *El País*, 29 de junio de 2006.

<sup>13</sup> Mr. Olli Rehn, member of the European Commission, responsible for Enlargement, *Turkey: state of play of the accession process*, European Parliament, AFET Committee, Exchange of Views with Commissioner Rehn. Draft report on Turkey presented by Mr Camiel Eurlings, Brussels, 20 June 2006, SPEECH/06/392, 20 de junio de 2006. Sobre el proceso de reformas, véase el capítulo de José Joaquín Beltrán de esta monografía.

las elecciones legislativas a celebrar en noviembre de 2007 (aunque algunos analistas señalan que éstas podrían incluso adelantarse).

Una vez aprobado el marco negociador, la Unión Europea irá enviando en los próximos meses comisiones de expertos a Ankara para elaborar sus informes sobre la situación en la que se encuentran los 35 capítulos en los que se ha distribuido las materias de negociación. El primero de los capítulos sobre investigación y ciencia quedó cerrado el 12 de junio de 2006.

De acuerdo con los términos de la Decisión del Consejo de 23 de enero de 2006 sobre *los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la Asociación para la adhesión con Turquía*:

“El avance de las negociaciones estará guiado por los logros de Ankara en su preparación para la adhesión, medidos, entre otras cosas, por el grado de cumplimiento de la Asociación para la adhesión, revisada periódicamente”<sup>(14)</sup>.

Para ello y:

“A fin de prepararse para la adhesión, se espera que Turquía elabore un plan con un calendario y medidas específicas para abordar las prioridades de la Asociación para la Adhesión”<sup>(15)</sup>.

Por lo que se refiere a las prioridades, el Consejo divide éstas en a corto, medio y largo plazo, “partiendo de la premisa que es realista esperar que el país las complete o avance sustancialmente en su consecución en el transcurso de los próximos años”<sup>(16)</sup>. La mayoría de las prioridades que la Unión Europea espera de las acciones y políticas del gobierno de Ankara son a corto plazo y se concentran, de forma especial, en el diálogo político reforzado y en los criterios políticos: democracia y Estado de Derecho (reforma de la Administración pública y del sistema judicial,

---

<sup>14</sup> Considerando 5 de la *Decisión del Consejo 2006/35/CE*, Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), L 22/34, 26 de enero de 2006.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, considerando 6.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, punto 3 del anexo de la Decisión del Consejo.

mejora en las relaciones cívico-militares, lucha contra la corrupción a todos los niveles); derechos humanos y protección a las minorías (respeto de la legislación internacional sobre derechos humanos, fortalecimiento de los derechos civiles y políticos, garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales); capacidad para asumir las obligaciones de la adhesión (libre circulación de mercancías y capitales, derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, acelerar la adaptación al acervo de la legislación sobre contratación pública, derechos de propiedad intelectual, transparencia e intercambio de información en el sector de la competencia y las ayudas estatales, nueva ley bancaria y código aduanero).

Con respecto al espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea se insta a Turquía a continuar desarrollando y reforzando todas las instituciones encargadas de aplicar la ley y adaptar su estatuto y funcionamiento a las normas europeas (en particular, mediante una mayor cooperación entre los diferentes órganos, la aplicación del plan nacional de acción en materia de migración y asilo, la lucha contra la inmigración ilegal y la adopción de una estrategia nacional de lucha contra la delincuencia organizada). Se pide a Ankara que intensifique la lucha contra la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y de seres humanos, el fraude, la corrupción y el blanqueo de dinero y elaborar y empezar a aplicar una estrategia nacional sobre drogas acorde con la estrategia y el plan de acción de la Unión Europea en este ámbito.

Finalmente, por lo que se refiere a las relaciones exteriores y política exterior y de seguridad y defensa de la Unión, se espera que Turquía complete la adaptación a la política comercial de la Comisión Europea (CE) mediante la adaptación a los regímenes preferenciales de la CE (incluido el nuevo régimen del sistema de preferencias generalizadas), que continúe los esfuerzos para concluir los acuerdos de libre comercio pendientes con terceros países y que adapte progresivamente las políticas en relación con los terceros países y las posiciones en el seno de las organizaciones internacionales a las de la Unión Europea y sus Estados miembros, en particular, en lo relativo a la adhesión de todos los Estados miembros de la Unión Europea a las organizaciones y disposiciones pertinentes, tales como Wassenaa

(<sup>17</sup>). No obstante, resulta al menos curioso que, a medio-plazo, el Consejo no contemple ninguna prioridad en el ámbito de esta última política, algo que no sucede en el resto de los ámbitos mencionados.

La importancia del catálogo de prioridades definido por el Consejo radica en que éstas son la base para evaluar los progresos realizados por Turquía y determinan también la asistencia financiera de la Comisión para cada uno de los sectores. En cualquier caso, hay que tener en cuenta la cláusula de “condicionalidad” del proceso, que se aplica no sólo a la asistencia financiera, sino también a que se produzcan nuevos avances en el cumplimiento por parte de Turquía de los compromisos contraídos en virtud de los Acuerdos CE-Turquía (incluida la Decisión 1/95 sobre la Unión Aduanera y otras decisiones), los criterios de Copenhague y, en especial, al progreso en la realización de las prioridades específicas de la Asociación para la adhesión (comenzando por las “a corto plazo”).

Siguiendo el procedimiento habitual de evaluación de los progresos realizados por los países candidatos, el seguimiento de la Asociación para la adhesión se lleva a cabo a través del marco de los mecanismos establecidos en el Acuerdo de Asociación y de los informes sobre los progresos realizados por cada Estado candidato elaborado anualmente por la Comisión (<sup>18</sup>).

El Gobierno de Ankara calificó la apertura de las negociaciones como una “victoria sobre los prejuicios” en la Unión Europea y como un paso histórico para la Unión, la región y el mundo, aunque señaló que todavía quedaba por hacer la mayor parte del

---

<sup>17</sup> Wassenaar es un acuerdo de control de suministros (exportaciones) por el que las partes se comprometen a regular la transferencia de armas convencionales y los materiales y tecnologías de doble uso. En virtud del Acuerdo las partes se obligan a prevenir la transferencia de los materiales no autorizados, intercambiar la información pertinente con carácter voluntario e informarse recíprocamente de las transferencias aprobadas o denegadas, aunque la decisión de transferir o no un artículo determinado incumbe a cada parte individualmente. En la actualidad el Acuerdo, vigente desde 1996, cuenta con 40 Estados parte.

<sup>18</sup> La Comisión presentó el 9 de noviembre de 2005 su informe sobre la supervisión de los progresos de Turquía. *Vid. Comunicación de la Comisión COM(2005) 561 final en [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2005/package/sec\\_1426\\_final\\_progress\\_report\\_tr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_en.pdf).*

trabajo para que el sueño de cuatro décadas de integración con Europa se hiciera realidad. El primer ministro turco declaró al respecto:

“La aplicación de las reformas en particular nos probará y será una gran lucha implantar totalmente las leyes de armonización [...] seguiremos nuestro camino con la misma determinación” <sup>(19)</sup>.

Por su parte, la Unión Europea solicitaba a Ankara con motivo de la apertura oficial de las negociaciones de adhesión:

“Continuar trabajando por la plena y efectiva aplicación de la estrategia de preadhesión y las reformas, en particular, reforzando la independencia y el funcionamiento de los tribunales, el ejercicio de las libertades fundamentales, los derechos culturales, un mayor alineamiento de las relaciones cívico-militares con la práctica europea y la situación en el sudeste del país. [...] Turquía debe promover de forma activa la cooperación regional. Ello debe contribuir a la estabilidad de la región. [...] El proceso será riguroso y desafiante. Pero confiamos en la determinación y el compromiso de Turquía a la que apoyaremos en sus esfuerzos. Nos satisface comprometernos con Turquía en este proceso” <sup>(20)</sup>.

Dos semanas más tarde, la Comisión Europea señalaba en el “Documento de Estrategia para la Ampliación” y en relación a los progresos realizados por Ankara lo siguiente:

“La transición política sigue su curso en Turquía y el país continúa cumpliendo suficientemente los criterios políticos de Copenhague. Ya han entrado en vigor reformas legislativas importantes que deberían dar lugar a cambios estructurales en el sistema jurídico, especialmente en el ámbito judicial. No

---

<sup>19</sup> Citado por RODRÍGUEZ, Carmen, *La apertura de negociaciones con Turquía: un camino plagado de obstáculos*, ARI N° 147/2005, 9 de diciembre de 2005, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/858.asp>.

<sup>20</sup> Council of the European Union – General Secretariat, “EU Opening Statement for the Accession Conference with Turkey”, 25 de octubre de 2005; [http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/Opening\\_statement\\_Turkey.pdf](http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/Opening_statement_Turkey.pdf).

obstante, el ritmo de los cambios se ha ralentizado en 2005 y la aplicación de las reformas sigue siendo desigual” (21).

Se puede afirmar que los más de cuarenta años de relaciones entre la por entonces CEE y Turquía se han caracterizado por las esperanzas y desvanecimientos. Sin embargo, con la decisión de octubre de 2005 las instituciones comunitarias desean que la condición de país candidato influya en el proceso global de reformas y más allá del propio ingreso en la Unión, éstas sean un importante agente de cambio para el país.

### **La “europeidad” de Turquía, la cuestión de las fronteras exteriores y la actitud de la opinión pública turca hacia la Unión Europea**

Desde el fundador y primer presidente de la República Turca, Mustafá Kemal Atatürk, todos los gobernantes turcos se han esforzado en afirmar que, en términos geográficos, Turquía es un Estado europeo. Por este motivo, todos ellos han considerado legítima la pretensión de Ankara de ser un Estado europeo también en términos políticos, mediante la adhesión de Turquía a la Unión Europea. Para Ankara, el ingreso en la Unión significa su integración en el mundo occidental (22), mientras que para la Unión Europea, la adhesión supone democratización y pluralismo político (23). Para otros analistas, la integración consiste más en la reafirmación de los valores de la Unión y en la extensión del área de estabilidad y prosperidad pacífica compartidas que en cálculos económicos. De ahí que la

---

<sup>21</sup> *Comunicación de la Comisión. Documento de Estrategia para la Ampliación, 2005*, COM (2005)561 final, p. 5,

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005\\_0561es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0561es01.pdf).

<sup>22</sup> Las justificaciones en el discurso oficial de los máximos dirigentes turcos sobre el por qué debe considerarse a Turquía un Estado “absolutamente europeo” se ponen de manifiesto, de forma especial, en vísperas del Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997. *Vid.*, entre otros, el artículo del Ministro de Asuntos Exteriores Turco, Ismael Cem, “Turkey: Setting Sail to the 21<sup>st</sup> Century”, *Perceptions*, Vol. II, Nº 3, septiembre-noviembre de 1997, pp. 5-12

<sup>23</sup> VANER, Semih, *La stabilité de la Turquie à l’épreuve de l’ethnicité et de l’Islam politique*, UNISCI Papers, Nº 16, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional, Madrid, 2000, p. 69.

decisión del Consejo Europeo de 16-17 de diciembre de 2004 esté basada en esa racionalidad <sup>(24)</sup>.

Además, como han señalado, entre otros, el prestigioso especialista Semih Vaner, desde hace algunos años, los turcos se sienten consternados al ver que se pone en duda su “europeidad”, máxime, cuando Turquía siempre ha demostrado su intención de pertenecer a la llamada alianza occidental. Turquía se incorporó como miembro de las organizaciones europeas y occidentales, como la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE) en 1948, al Consejo de Europa en 1949 y a la Alianza Atlántica en 1952. Turquía fue uno de los primeros Estados en lograr en 1963 un Acuerdo de Asociación con la CEE, en una época en que la organización se limitaba a seis miembros fundacionales. Finalmente, desde el punto de vista simbólico, que tiene su importancia en las relaciones internacionales, los equipos de fútbol y baloncesto participan, a menudo, en las ligas europeas, sin citar los grupos de música y cantantes turcos que participan en Eurovisión <sup>(25)</sup>.

Desde ese punto de vista las declaraciones del ex presidente de la República francesa y de la Convención sobre el Futuro de Europa, declarando, un mes antes de la celebración del Consejo Europeo de Copenhague, que “la adhesión de Turquía a la Unión Europea significaría el fin e la Unión” <sup>(26)</sup>, supuso un jarro de agua fría para Ankara. La base de dichos argumentos se pueden sintetizar en las siguientes ideas: primera, Turquía es un país importante, cercano a Europa que tiene una auténtica élite política, pero no es un Estado europeo; segunda, su capital, Ankara, no está en Europa; tercera, el 95% de su población está fuera del Continente europeo, luego tampoco es europea; cuarta, en el caso de que se aceptase finalmente su ingreso en la Unión Europea, Turquía pasaría a ser el mayor Estado de la Unión y, en consecuencia, su grupo sería el más numeroso en el Parlamento Europeo; quinto, una vez que Turquía ingresase en la Unión, no podrían discutirse

---

<sup>24</sup> BARBOSO, Fabrizio, “Relaciones Turquía-UE: comercio, integración y negociaciones de adhesión”, *Economía Exterior*, Nº 32, primavera de 2005, p. 46.

<sup>25</sup> VANER, Semih, “Por qué es necesaria la adhesión de Turquía”, *Política Exterior*, Nº 101, septiembre-octubre de 2004, p. 74.

<sup>26</sup> Las declaraciones de Giscard d’Estaing fueron originalmente realizadas a los diarios franceses *Le Monde* (8 de noviembre de 2002) y *Le Figaro* (9 de noviembre de 2002).

cuestiones sensibles de la vida cotidiana europea y decir que algunos asuntos se extenderán a países que tienen otra cultura, percepción y modo de vida <sup>(27)</sup>.

La reacción turca a esas consideraciones geográficas (que en realidad, estaba directamente relacionada con la cuestión acerca de dónde están los límites geográficos de la Unión y, por consiguiente, sus futuras ampliaciones a otras regiones) <sup>(28)</sup> no se hizo esperar. El ministro turco de Asuntos Exteriores, Ismael Cem, declaraba:

“Nos consideramos europeos y asiáticos y creemos que esta pluralidad es una ventaja. Por ello nos sentimos molestos cuando la dimensión europea de nuestra identidad es puesta en duda; si ser europeo depende de una *definición histórica o geográfica*, nosotros hemos vivido 700 años de nuestra historia en Europa, como poder europeo. Nuestra historia se ha forjado tanto en Edurne, Tetova, Kosovo o Sarajevo como en Bursa, Kaisei, Diyarbakir y Damasco” <sup>(29)</sup>.

Como ha señalado de forma acertada un especialista en la Unión Europea, el debate sobre las fronteras de Europa, abierto con ocasión de la discusión de la candidatura turca al ingreso en la Unión, ha estado caracterizado por una “necesaria ambigüedad”, máxime, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo I-58 de la Constitución Europea y que debía servir de guía para futuras ampliaciones:

“La Unión está abierta a *todos* los Estados europeos que respeten los valores mencionados en el artículo I-2” (además de los criterios de Copenhague, a los que ya nos hemos referido).

Por su parte, este último artículo establece como valores:

---

<sup>27</sup> Para un análisis detallado sobre el contenido de dichas declaraciones y su impacto *vid.* GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, “Turquía, ¿más cerca de la Unión Europea?”, *Política Exterior*, Nº 91, enero-febrero de 2003, pp. 83-95.

<sup>28</sup> No en vano Giscard d’Estaing también señalaba “al día siguiente de abrirse las negociaciones con Turquía la UE tendrá la solicitud de ingreso de Marruecos, ya que el Rey Mohamed VI, así lo viene anunciando desde hace tiempo”: Hay que señalar que la UE se ha manifestado en sentido contrario en todas las ocasiones.

<sup>29</sup> Citado por VANER, Semih, *Por qué es necesaria la adhesión de Turquía...*, op. cit., p. 75.

“El respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

La Unión Europea, además, introdujo en Copenhague una “cláusula de integración” como cuarto criterio (“que la Unión esté preparada para admitir nuevos miembros manteniendo el ritmo de integración”). Esta contradicción entre, por un lado, una serie de criterios claros y, por otro, una declaración expresa de gestionar las fronteras de Europa desde presupuestos políticos (no geográficos, históricos ni culturales), tiene todo el sentido: las identidades se adquieren, los valores se eligen. Por esa razón, las fronteras de Europa han sido y son variables: hace menos de una década, la adhesión de Serbia a la Unión era impensable. Igualmente, hace escasas semanas, la adhesión de Ucrania se ha vuelto posible. En razón de su anclaje en Europa, Turquía es elegible, pero es en razón de su vocación política por lo que es candidata. Marruecos, por el contrario, no es hoy elegible geográfica ni políticamente. Rusia, que sí es elegible, no quiere ser candidata. Las fronteras de la Unión y los procesos de ampliación serán gestionados políticamente. Esto es así porque la perspectiva de adhesión es el instrumento más potente y más útil de política exterior del que la Unión dispone. Renunciar de antemano a extender un orden de libertad basado en la democracia, el libre mercado y los derechos humanos a su periferia sería intrínsecamente incompatible con la vocación fundacional y sentido histórico del proceso de integración. Por ello, hoy en día, más que nunca, como prueba la cuestión turca, la definición de las fronteras es un ejercicio político que debe ser administrado con sabiduría y cautela (<sup>30</sup>).

En este contexto, otro de los aspectos que interesa destacar es cómo ve la población turca a la Unión Europea. La solicitud de Turquía al ingreso en la CE para

---

<sup>30</sup> TORREBLANCA, José Ignacio, *La razón de Europa y la adhesión de Turquía*, ARI Nº199/2004, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 23 de noviembre de 2004, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/650/TorreblancaTurquia%20pdf.pdf>.

su plena incorporación en abril de 1987 y la respuesta de la Comunidad provocaron una reevaluación de la europeidad, tanto en Europa, como especialmente en Turquía, dando como resultado el aumento de los sentimientos antieuropeos por parte de la población turca <sup>(31)</sup>. Los cambios en el clima posterior a la guerra fría y las decisiones de la Cumbre de Luxemburgo de 1997 reforzaron esos sentimientos.

Hasta cierto punto, Turquía consideraba que, mientras no fuese miembro de la Unión Europea, sus disputas territoriales con Grecia no terminarían nunca de resolverse de forma favorable para los intereses turcos. Por ese motivo, Ankara ha convivido con una especie de complejo permanente de inferioridad con respecto a su vecina Grecia. Complejo del que el gobierno y, sobre todo, la población turca consideraban que sólo podía salir a través de la aceptación de su candidatura como Estado miembro de la Unión.

A nivel popular (los sondeos de opinión muestran un apoyo casi constante al ingreso de Turquía en la Unión Europea, situado en casi dos tercios de la población), los turcos atribuían el resultado de la decisión a un acto más de racismo europeo hacia el pueblo turco, motivado por el miedo al islamismo y el rechazo a una presencia masiva de trabajadores turcos en los territorios de los Estados miembros de la Unión Europea <sup>(32)</sup>. Por su parte, el mensaje que el gobierno turco transmitía a sus ciudadanos se basaba en la idea de que Turquía era víctima de una Unión Europea caprichosa e intransigente, que había tratado y seguía tratando a Ankara de manera discriminatoria, en relación a otros países que estaban lejos de cumplir los criterios de admisión (como Bulgaria y Rumania) y con los que no existía ni siquiera una relación bilateral de *larga data*.

Conviene señalar que el Acuerdo de Ankara establecía que si Turquía cumplía los requisitos para su ingreso en la CE, su candidatura sería aceptada. Turquía era uno de los dos países, junto a Grecia, cuyo Acuerdo contuvo este tipo de afirmación. El Protocolo Adicional de 1970, que enmendó el Acuerdo de Ankara, establecía como

---

<sup>31</sup> Para un análisis detallado acerca de esta cuestión véase ERALP, Atila, "El proceso de europeización de Turquía", *Cuadernos de la Mediterrània*, Nº 6, Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed)-Icaria, Barcelona, 2006.

<sup>32</sup> Vid. "Why are we waiting?", *The Economist*, 10 de junio de 2000.

objetivo final la creación de la Unión Aduanera entre Turquía y la CE antes del 31 de diciembre de 1995. Sin embargo, las relaciones entre ambas partes no fueron muy favorables para la firma del protocolo adicional y el establecimiento de la Unión Aduanera. Turquía (que congeló sus relaciones con la CE en 1978) y la CE (que lo hizo tras el golpe de Estado en Turquía de 1980), reestablecieron sus relaciones en 1986 (tras las elecciones generales en 1983) <sup>(33)</sup>.

La decisión adoptada por el Consejo Europeo de Helsinki, el 13 de diciembre de 1999, elevando a Turquía a la categoría de país candidato a la adhesión a la Unión Europea supuso para Ankara el reconocimiento de una pretensión que había estado presente en la agenda de la política exterior turca durante casi cuatro décadas y que había afectado, en sentido negativo, no sólo a sus relaciones con los Estados miembros de la Unión, sino de forma muy especial, a la participación de Turquía en aquéllas iniciativas de cooperación regional lanzadas por Europa, como el Diálogo Euromediterráneo <sup>(34)</sup>. Además, en Helsinki se ponía fin al debate sobre si Turquía era o no un país europeo o al menos, hasta su reapertura informal por parte del presidente de la Convención sobre el Futuro de Europa.

El marco de Helsinki exigió un cambio de orientación mental importante tanto en las actitudes de los funcionarios de la Unión Europea como de la población turca para crear una relación de mayor cooperación. Este cambio en la mentalidad no fue fácil, como señala Atila Eralp, principalmente porque

“Los funcionarios turcos y los de la Unión Europea hacía mucho tiempo que estaban acostumbrados a una relación conflictiva y se trataban mutuamente en términos de nosotros-ellos. Además, la Cumbre de Helsinki ejerció presión para que se produjeran importantes reformas políticas y económicas en Turquía” <sup>(35)</sup>.

---

<sup>33</sup> ESEN, Selin, “El lugar de Turquía en la ampliación de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Europeo*, Nº 17, enero-marzo de 2006, p. 62.

<sup>34</sup> Para el desarrollo de esta cuestión véase el capítulo de Carlos Echeverría, en esta monografía.

<sup>35</sup> ERALP, Atila, *El proceso de europeización de Turquía...*, op. cit., p. 114.

Por otra parte, muchos consideran que no es ninguna coincidencia que se presentase la candidatura turca al ingreso en la Unión Europea durante el Consejo Europeo de Helsinki, en donde precisamente se adoptaron decisiones básicas a nivel institucional en materia de desarrollo de las capacidades militares de la Unión para hacer frente a situaciones de crisis (el llamado *Helsinki Headline Goal*) otorgando un cierto significado a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la Unión Europea <sup>(36)</sup>.

Durante los años 1999 a 2005 Turquía ha experimentado un proceso de transformación importante para ajustarse a las exigencias de la Unión Europea, aunque con algunos episodios recientes relativos a la falta de libertad de expresión <sup>(37)</sup>. Tampoco es casualidad que el anuncio de apertura oficial de negociaciones con Turquía se produjese un mes después de conocerse los resultados de un sondeo de opinión llevado a cabo por la Fundación “German Marshall” de Estados Unidos, que revelaba que el apoyo público al ingreso de Turquía en la Unión Europea seguía descendiendo en toda Europa. En Francia, que tiene la última palabra sobre la adhesión (dado que la enmienda a la Constitución de la República Francesa obliga a someter a referéndum todas las adhesiones a la Unión Europea posteriores a 2007), el apoyo sólo fue del 11%. El respaldo de España (26%) fue el más elevado de entre los nueve países europeos encuestados, superado únicamente por Estados Unidos (35%), con quien Turquía ha mantenido tradicionalmente unas excelentes relaciones. El apoyo general entre los ciudadanos europeos fue del 22%, en

---

<sup>36</sup> Para un análisis de la evolución de la PESD y de los acuerdos adoptados en Helsinki véase GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (coord.), *El futuro de la política exterior y de Seguridad y Defensa Común*, Servicio de publicaciones de la Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, 2002; GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, “La política europea de seguridad y defensa o el cuento de la bella durmiente” en NAVARRETE, L. y VARELA, E. (comp.), *Jornada sobre Política Común de Seguridad y Defensa Europea: El punto de vista español*, Colección de textos profesionales para politólogos y sociólogos, Nº 4, Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología (ed.), Madrid, 2004, pp. 7-22.

<sup>37</sup> Nos referimos a la acusación (a finales de agosto de 2005), de “ofensa pública a la identidad turca” por parte de un fiscal turco al novelista turco y Premio Nobel de Literatura 2006, Ömer Pamuk, a raíz de la publicación en el diario suizo *Der Tagesanzeiger* de un artículo sobre el genocidio armenio, nunca reconocido como tal por Turquía.

comparación con el 35% obtenido en un sondeo de opinión más amplio realizado unos meses antes (<sup>38</sup>).

Por su parte, en Turquía, el 1 de octubre de 2005 el periódico liberal *Milliyet* destacaba en su portada bajo el titular “A pesar de todo, la Unión Europea”, que aunque la mayoría de los turcos todavía apoyaban el ingreso de Turquía en la Unión Europea, había disminuido el porcentaje de la población que estaba a favor de la misma. Así, si en 2004 el 67,5% apoyaba la adhesión de Turquía a la Unión Europea (un 74% en 2003), en el año 2005 el porcentaje era del 57,4%. Un 10,3% de los encuestados se mostraba en contra de la integración, casi dos puntos más por encima de 2004. El 61,4% de la población declaraba que en general no confiaba en la Unión Europea, mientras que un 47,6% consideraba que aunque se reconociera a Chipre y se normalizaran las relaciones con la isla, ello no facilitaría el camino para la adhesión, aunque el 38,9% de los encuestados opinaba exactamente lo contrario. Por otro lado, el 66,3% se mostraba en contra de obtener un estatus que derogara permanentemente el derecho de libre tránsito de las personas. El 93,7% se posicionaba en contra de aceptar el genocidio armenio como condicionamiento político, y el 81,5% consideraba que Turquía había cumplido suficientemente las condiciones exigidas por Bruselas para la apertura de las negociaciones.

Curiosamente, tras la decisión favorable de inicio de las negociaciones de adhesión, el apoyo de la población turca al ingreso en la Unión Europea ha continuado descendiendo, situándose, en abril de 2006, en un 44% de la población que declararon que la adhesión a la Unión Europea sería una cosa positiva para el país, mientras que un 25% opinaba lo contrario y un 23% se mostraban indeciso (<sup>39</sup>). Los datos del último Eurobarómetro especial sobre “Actitudes hacia la ampliación de la Unión Europea” revelan, además, que un 30% de la opinión pública turca considera

---

<sup>38</sup> Citado por CHISLETT, William, *Delicia turca: la Unión Europea inicia las negociaciones de adhesión*, ARI N° 122/2005, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 17 de octubre de 2005, p. 3. [http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/826/826\\_Chislett.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/826/826_Chislett.pdf).

<sup>39</sup> Los datos citados aparecen recogidos en *Public opinion in the European Union*, Eurobarometer, N° 65, National Report, Executive Summary: Turkey, Comisión Europea, primavera de 2006, p. 3, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb65/eb65\\_tr\\_exec.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_tr_exec.pdf).

que la adhesión de Turquía a la Unión Europea beneficia más a la Unión que a ambas partes, mientras que tan sólo un 13% de la población cree que su país tiene un gran interés por el ingreso en la Unión Europea <sup>(40)</sup>. No obstante, sólo un 43% de la opinión pública turca tiene una buena imagen de la Unión Europea, porcentaje que se reduce a un 35% cuando se pregunta acerca de la confianza que inspira a los ciudadanos turcos las instituciones comunitarias (porcentaje que sólo es inferior en el Reino Unido, con un 31%) <sup>(41)</sup>.

## **El largo proceso de integración de Turquía en la Unión Europea**

### *Del Acuerdo de Ankara al Consejo Europeo de Helsinki*

Con el Acuerdo de Asociación o “Acuerdo de Ankara”, firmado el 12 de septiembre de 1963 (en vigor desde el 1 de diciembre de 1964), y su Protocolo Adicional de 1970, se fijaron los objetivos fundamentales de la asociación entre la CEE y Turquía, el refuerzo de las relaciones comerciales y económicas a nivel bilateral y, como objetivo final, la creación (gradual) de una Unión Aduanera antes del 31 de diciembre de 1995, que a su vez sentaría las bases para la adhesión futura, pero sin fecha concreta, de Turquía a la CE/Unión Europea.

El establecimiento de la Unión Aduanera para esa fecha tenía como principal objetivo la adaptación de la economía turca a las exigencias establecidas por Bruselas en 1989, cuando en respuesta a la candidatura de ingreso en la CE presentada por Turquía en 1987, la CE recomendó, al rechazar la solicitud, “esperar una oportunidad mejor, debido a motivaciones económicas, ligadas a la existencia de importantes disparidades estructurales, desequilibrios macroeconómicos, un nivel

---

<sup>40</sup> *Attitudes towards European Union Enlargement*, Special Eurobarometer, N° 255, Comisión Europea, julio de 2006, p. 69, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_255\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_255_en.pdf).

<sup>41</sup> *Public opinion in the European Union*, Eurobarometer, N° 65, First results, Comisión Europea, julio de 2006, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb65/eb65\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_first_en.pdf).

alto de proteccionismo en el sector industrial, y un bajo nivel de protección social”<sup>(42)</sup>.

Sin embargo, aunque la Unión Aduanera no debía ser vista como la última etapa de las relaciones entre la CE y Ankara (tal y como se señalaba en el artículo 28 del Acuerdo de Asociación de 1963), en realidad, Turquía era el único país candidato (y lo sigue siendo) que había conseguido una Unión Aduanera sin ser miembro de la Unión. Ello ha originado, en opinión de algunos expertos un fuerte desequilibrio en la economía turca, principalmente causado por el crecimiento de las importaciones provenientes desde la Unión Europea y el poco desarrollo de las exportaciones turcas hacia el mercado comunitario. El mayor perjuicio para la economía turca ha sido precisamente el efecto que la entrada en vigor de la Unión Aduanera ha tenido en sus relaciones comerciales con terceros países. La obligación turca de adaptar el marco tarifario con terceros países ha anulado su libertad de acción con Rusia, los países de Asia Central, Oriente Medio y la zona del mar Negro, lo que ha provocado una cierta oposición a la Unión Aduanera desde colectivos de empresas dedicadas a esos mercados. Esta situación ha renovado la tensión existente en los foros políticos turcos entre dar prioridad a intereses estrictamente económicos o políticos, siendo predominantes los últimos<sup>(43)</sup>.

Una de las consecuencias más relevantes del acuerdo era conseguir la libre circulación de trabajadores por el territorio de los Estados miembros de la Unión aunque en realidad, esto no se ha podido aplicar según el calendario previsto por motivos socio-económicos. El Gobierno turco siempre ha acusado a la Unión Europea de falta de voluntad en la aplicación del protocolo adicional del acuerdo (en vigor desde 1973) y a sus Estados miembros, de buscar cualquier pretexto, como la grave crisis económica turca y la elevada tasa de desempleo, para posponer

---

<sup>42</sup> European Commission, *Commission Opinion on Turkey's Request for Accession to the Community*, Bruselas, 20 de diciembre de 1989.

<sup>43</sup> GARCÍA MIGUELÁÑEZ, Guillermo, *El proceso de integración de Turquía a la Unión Europea: retos a superar para el éxito de la adhesión*, tesis doctoral –inédita–, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Madrid, 2005, pp. 307-308.

indefinidamente la libre circulación de trabajadores por sus respectivos territorios (<sup>44</sup>).

Desde que Turquía solicitase formalmente su adhesión a la CE en el año 1987 (e incluso, antes, si se tiene en cuenta el “Acuerdo de Ankara”), la pertenencia a la Unión Europea ha sido un objetivo común en los programas de todos los gobiernos turcos. Hasta cierto punto, se puede decir que casi todos los asuntos de la política exterior turca están vinculados, de una u otra forma, a la cuestión del ingreso de Turquía en la Unión (<sup>45</sup>). Además, las perspectivas de adhesión han constituido un importante agente de cambio para Turquía, especialmente, en lo que se refiere al proceso de reformas políticas y económicas.

El 5 de febrero de 1990 un dictamen de la Comisión concluía que:

“Las futuras relaciones bilaterales de la Unión Europea con Turquía debían desarrollarse sobre la base del Acuerdo de Asociación existente, pero al mismo tiempo, señalaba que Turquía no cumplía los criterios de adhesión establecidos por la CE.”

La Comisión no cuestionaba con ello la admisibilidad de la candidatura turca, pero desde 1990 y hasta el Consejo Europeo de Helsinki de 1999, se subrayaba el hecho que Turquía aun no estaba preparada para el ingreso en la Unión Europea.

Mientras tanto, a la espera de una consideración favorable de la candidatura turca, el 31 de diciembre de 1995 se inició la tercera fase de la Unión Aduanera, que tenía como objetivo la adecuación al acervo comunitario de la legislación turca en materia de aduanas, política comercial y de competencia y protección de la propiedad intelectual, industrial y comercial (<sup>46</sup>). En términos prácticos ello hacía posible la

---

<sup>44</sup> ARAL, Berdal, “The Case of Free Movement for Workers between Turkey and the European Union” en *The Turkish Yearbook of International Relations*, N° XXVII (1997), Research Center for International Political and Economic Relations, Facultad de Ciencia Política, Universidad de Ankara, Ankara, 1999, pp. 1-11.

<sup>45</sup> KIRISCI, Kemal, *Turkey's Foreign policy in turbulent times*, Chaillot Paper, N° 92, EU Institute for Security Studies, París, 2006, p. 53.

<sup>46</sup> *Decisión 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía de 22 de diciembre de 1995 sobre la implementación de la fase final de la Unión Aduanera*. DOCE N° L35 de 13 de febrero de 1996.

plena entrada en vigor del Acuerdo de Asociación firmado en 1963, con la creación definitiva de una Unión Aduanera entre Turquía y la CE <sup>(47)</sup>. No obstante, la euforia inicial, originada por la entrada en vigor del acuerdo (en lo que el gobierno turco consideraba una nueva estrategia de acercamiento de la Unión Europea a Turquía) se transformó, dos años más tarde, en desencanto y pérdida de confianza en la Unión, cuando ésta rechazó, una vez más, en la Cumbre de Luxemburgo, su candidatura de adhesión, el 13 de diciembre de 1997.

La reacción turca a la declaración final de la Cumbre de Luxemburgo, que decidió que las negociaciones de ingreso fueran abiertas a todos los países candidatos, salvo Turquía, fue dura y rápida. Los políticos, militares y la opinión pública en general mostraron abiertamente su desencanto por Europa. El gobierno calificó la decisión de la Unión Europea como un “acto de traición hacia Turquía”. El primer ministro turco, Mesut Yilmaz, declaró el 20 de diciembre en un programa de noticias de la CNN que Turquía era el único Estado que, habiendo concluido un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, había sido excluido de los planes de ampliación de ésta. Yilmaz señalaba también que desde que dicho acuerdo entró en vigor, el déficit comercial con la Unión se había elevado a los 22.000 millones de dólares, sugiriendo que los turcos estaban financiando parcialmente la ampliación de la Unión. El primer ministro cerraba sus declaraciones afirmando que la Unión Europea no tenía ninguna razón de peso para rechazar la candidatura turca ya que, su economía estaba saneada y su sistema político “libre de cualquier amenaza fundamentalista” <sup>(48)</sup>.

A nivel político, en el discurso oficial turco se insinuaba que Turquía, aunque no cumplía aun los estándares de democracia occidentales, en lo que respecta a los derechos civiles y políticos individuales, se encontraba en una situación mucho más avanzada que la de otros países candidatos (como por ejemplo, Lituania o la

---

<sup>47</sup> En vigor desde el 1 de enero de 1996. Acerca de las consecuencias del acuerdo para Turquía, véase el informe, *The Customs Union between Turkey and the European Union*, <http://www.mfa.gov.tr/grupa/ad/adc/customs.htm>.

<sup>48</sup> Para un análisis más detallado de este período *vid* GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, *La política exterior de Turquía*, UNISCI Papers, Nº 17-18, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)-UCM, Madrid, 2000, especialmente el capítulo quinto.

República Eslovaca). Además, tras la decisión de Luxemburgo, y como mensaje claro a los líderes europeos, Turkish Airlines, eligió la compañía estadounidense Boeing (en lugar del consorcio europeo Airbus) para la renovación parcial de su flota aérea. mediante la compra de 49 aviones para el transporte comercial de pasajeros, operación cifrada por entonces en 2.500 millones de dólares (<sup>49</sup>).

El hecho que el primer ministro luxemburgués, Jean-Claude Juncker, señalase, tras la Cumbre de Luxemburgo, que:

“No había asiento para la tortura en la mesa de la Unión Europea.”

Enturbió aún más las relaciones entre Turquía y la Unión (<sup>50</sup>). En respuesta, el Gobierno de Ankara suspendió el diálogo político con la Unión Europea y el primer ministro turco, Mesut Yilmaz, no asistió a la Conferencia Europea de Londres celebrada en marzo de 1998 y cuyo principal propósito era consolidar la ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este. Al mismo tiempo, Yilmaz anunciaba la intención de su Gobierno de seguir adelante con el proceso de integración de la República Turca del Norte de Chipre en la Unión Europea, si finalmente Bruselas decidía iniciar conversaciones con el gobierno greco-chipriota para la adhesión a ésta de “sólo una parte de la isla” (<sup>51</sup>).

En el plano diplomático, el período que va desde la Cumbre de Luxemburgo a la Conferencia de Londres estuvo caracterizado por una gran actividad con vistas a reducir las tensiones entre la Unión Europea y Turquía. Estados Unidos intentó convencer sin éxito a Yilmaz para que asistiera a la conferencia y, al mismo tiempo, intentó persuadir a sus aliados europeos para que hicieran una declaración que no pospusiese indefinidamente el ingreso de Turquía en la Unión Europea (<sup>52</sup>). Como resultado de dichas gestiones, el 4 de marzo de 1998 la CE (pero, sobre todo, Alemania, Francia y España) propuso a los Quince (aprovechando la visita oficial a

---

<sup>49</sup> YESILADA, Birol, “The Worsening EU-Turkey Relations”, *SAIS Review*, invierno-primavera de 1999, p. 5.

<sup>50</sup> BARCHARD, David, *Turkey and the European Union*, Centre for European Reform (CER), Londres, 1998, p. 1.

<sup>51</sup> Comunicado de la *Anatolian News Agency*, 14 de diciembre de 1998.

<sup>52</sup> YESILADA, Birol, *The Worsening...*, op. cit., p. 6.

Madrid del presidente Demirel), un programa para ampliar la cooperación con Turquía y estimular a Ankara a reanudar el diálogo sobre su “futuro ingreso en la Unión” (<sup>53</sup>). La aproximación de las legislaciones y la recepción del acervo comunitario figuraban entre los principales elementos de la Estrategia de Preadhesión de Turquía, además de la ampliación de la Unión Aduanera a los sectores de servicios, agricultura y pesca.

La nueva estrategia de la CE fue acogida favorablemente por el Consejo Europeo de Cardiff, celebrado del 15 al 16 de junio de 1998, que consideró que la Comunicación de la Comisión proporcionaba en su conjunto:

“Una buena base para desarrollar y promover las relaciones entre la Unión Europea y Turquía” (<sup>54</sup>).

Ankara notificó a continuación sus sugerencias sobre las propuestas de la Comisión a través de un documento de fecha 17 de julio de 1998 (<sup>55</sup>). Según el Gobierno turco, el Consejo de Asociación debía desarrollar una estrategia de preadhesión e ir más allá de la definida por la CE, que, en su opinión, era básicamente la misma que la que ya preveía el “Acuerdo de Ankara”.

El Consejo de Asuntos Generales de Luxemburgo, celebrado los días 5 y 6 de octubre de 1998, solicitó a la Comisión que se desbloqueara la asistencia financiera para Turquía, bloqueada hasta entonces debido al veto de Grecia. El 21 de octubre la Comisión presentó dos proyectos de reglamentos destinados a financiar la estrategia europea con una dotación financiera de 50 millones de euros al año. El primero, ligado a la Unión Aduanera, preveía una ayuda de 15 millones de euros para un período de tres años (1999, 2000 y 2001). Esta primera partida se utilizaría para ayudar a Turquía a acercar su legislación a la de la Unión Europea. El segundo

---

<sup>53</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, *Estrategia Europea para Turquía*, COM (98) 124 final (no publicada en el DOCE), <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/e40113.htm>.

<sup>54</sup> *Ibíd.*

<sup>55</sup> Documento *Estrategia de desarrollo de las relaciones entre Turquía y la Unión Europea. Propuestas de Turquía*, Ankara, 17 de julio de 1998.

reglamento, dirigido a fomentar el desarrollo económico y social de Turquía, disponía de 35 millones adicionales de euros para el mismo período de tres años <sup>(56)</sup>.

El 13 de octubre de 1999 la Comisión presentó su segundo informe periódico sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión (de cara a la celebración del Consejo Europeo de Helsinki). El informe, en la misma línea que el primero <sup>(57)</sup>, reconocía los progresos realizados desde 1998 por Turquía con vistas a su adhesión a la Unión Europea, pero, en sus conclusiones, insistía una vez más en las graves lagunas existentes, sobre todo, con respecto al cumplimiento de los criterios políticos de Copenhague (democracia, derechos humanos y respeto a las minorías), a la vez que se subrayaba la necesidad de alcanzar la estabilidad macroeconómica y seguir adelante con los programas de reformas estructurales y jurídicas. El documento ponía en duda la capacidad de Turquía para adaptar su legislación nacional a las obligaciones que impone a los Estados miembros de la Unión Europea la aceptación y aplicación del acervo comunitario, el Derecho derivado y las políticas de la Unión <sup>(58)</sup>.

La Comisión propuso al Consejo Europeo de Helsinki que concediera a Turquía el estatuto de país candidato. Sin embargo, señaló que sólo se abrirían las negociaciones cuando se cumpliesen las llamadas “anomalías políticas”: democratización, violaciones de los derechos humanos y atentados contra las minorías, corrupción en el sector público, falta de control del poder civil sobre el ejército y participación de estos últimos en la vida política del país (a través de su presencia en el Consejo de Seguridad Nacional), violaciones de los derechos civiles y políticos, además de la solución por medios pacíficos de las disputas territoriales con sus países vecinos (en clara referencia a Grecia), de acuerdo a las normas que rigen el Derecho Internacional <sup>(59)</sup>.

---

<sup>56</sup> *Turquía y las relaciones con la Unión Europea*, Ficha temática Nº 7, Grupo de Trabajo de la Secretaría General Task-Force “Ampliación”, Luxemburgo, 10 de febrero de 2000, p. 18. Documento PE 167.284/rév. 3.

<sup>57</sup> *Informe periódico de la Comisión COM (1998) 711 final*, Bruselas, 17 de diciembre de 1998 (no publicado en el DOCE)

<sup>58</sup> *Informe periódico de la Comisión COM (1999) 513 final*. Bruselas, 13 de octubre de 1999 (no publicado en el DOCE).

<sup>59</sup> *Criterios políticos para la adhesión*, *ibid.*, epígrafe B.1.

Hasta entonces, Turquía se beneficiaría, de una Estrategia de Preadhesión destinada a fomentar y apoyar su programa de reformas políticas y económicas <sup>(60)</sup>. A cambio, y como se señalaba en un informe del Parlamento Europeo:

“Turquía debería presentar en el momento oportuno, al inicio de las negociaciones de adhesión, un programa nacional para la adopción del acervo comunitario. Se le aplicará el mismo procedimiento que a los demás países candidatos, también en lo que respecta a las ayudas financieras” <sup>(61)</sup>.

### *Las implicaciones estratégicas de Helsinki*

#### *y el nuevo marco en las relaciones Unión Europea-Turquía*

El Consejo Europeo de Helsinki concedía formalmente a Turquía el estatuto oficial de país candidato al ingreso en la Unión Europea. La Unión se acercó a Turquía, pero imponiendo a la vez el marco operacional de “condicionalidad”, sosteniendo la calidad de miembro como “zanahoria” para la conclusión de los criterios de Copenhague, y utilizando la exclusión o la suspensión de las negociaciones como “palo”. De esa forma, Bruselas reforzó el proceso de reforma política en Turquía, clarificando la posibilidad de calidad de miembro como recompensa al cumplimiento de los requisitos <sup>(62)</sup>.

Desde ese punto de vista, para el Gobierno de Ankara, la adhesión se veía como un hecho factible pero lejano. El propio ministro de Asuntos Exteriores turco, Ismail Cem, reconocía el 11 de abril de 2000, con ocasión de la celebración de la reunión del Consejo de Asociación Unión Europea/Turquía (la primera tras un paréntesis de tres años), que existían muchas actividades que necesitaban ser revisadas de cara a la preparación de Turquía para la adhesión a la Unión Europea. Cem añadía que se necesitaría también el apoyo financiero de la Unión Europea para permitir a Turquía participar, en situación de igualdad con respecto al resto de los candidatos, en los

---

<sup>60</sup> Ampliación: preparación para la adhesión. Estrategia de preadhesión de Turquía, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/e40113.htm>.

<sup>61</sup> Turquía y las relaciones con la Unión Europea..., op. cit., p. 20.

<sup>62</sup> ULUSOY, Kivanç, “El impacto europeo en la política turca”, *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, N° 28, Madrid, 2006, p. 93.

programas de la Unión. El objetivo de Turquía, señalaba el ministro de Asuntos Exteriores, era:

“Acortar lo máximo posible el tiempo que tiene que pasar hasta que nuestro país acceda a la Unión. No creemos que el periodo de preadhesión deba prorrogarse indefinidamente. Nuestra primera prioridad continúa siendo la adopción de las reformas necesarias para cumplir los criterios políticos con el fin que las negociaciones de cara a la adhesión puedan comenzar” (63).

Por su parte, en un plano más pragmático, el presidente Demirel señalaba, en el discurso pronunciado con ocasión de la celebración del día de Europa, el 9 de mayo de 2000 (celebrado por vez primera en Turquía), que el país:

“Transformaría el consenso nacional existente sobre la adhesión a la Unión Europea en una movilización nacional” y que “la palabra armonización será la que nosotros utilizaremos para describir nuestras relaciones con la Unión Europea” (64).

En círculos oficiales más restringidos se reconocía, en cambio, que Helsinki sólo representaba el punto de partida de un difícil camino. El embajador turco encargado de las relaciones con la Unión Europea, Volkan Vural, señalaba que el objetivo de Turquía era estar preparada para las negociaciones de ingreso en la Unión en el año 2004, pero incluso, “dicha fecha se ve con incertidumbre” (65).

Más allá de la aceptación oficial de la candidatura turca al ingreso en la Unión Europea, la decisión de Helsinki tenía para Ankara un fuerte significado político y psicológico: aplicaba a Turquía los mismos criterios políticos y económicos (los de Copenhague) que al resto de los países candidatos. En la decisión final, muchos analistas consideran que Turquía renegoció su importancia geoestratégica con las

---

<sup>63</sup> Address by Foreign Minister H. E. Ismail Cem at 39<sup>th</sup> Turkey-EU Association Council Meeting in Luxembourg-11 April 2000, <http://www.mfa.gov.tr/grupa/ad/adab/asscouncil.htm>.

<sup>64</sup> *Bulletin Quotidien Europe*, N° 7715, Bruselas, 12 de mayo de 2000, p. 7.

<sup>65</sup> “Turkey’s EU Liaison Faces a Tough Sell”, *International Herald Tribune*, 3 de mayo de 2000.

reformas económicas y políticas necesarias exigidas por la Unión Europea, al tener más en cuenta Bruselas las dimensiones estratégicas de la ampliación.

Durante mucho tiempo, la Unión Europea había prestado más atención a los temas económicos y políticos que a las consideraciones geopolíticas. Esta actitud comienza a cambiar después de la crisis de Kosovo, cuando la Unión Europea se da cuenta que la inestabilidad en los Balcanes tendría ramificaciones perjudiciales para el proceso de integración europea, de extenderse a regiones limítrofes. En consecuencia, la Unión Europea empezó a ocuparse de cuestiones geopolíticas más amplias, como la creación de nuevos modelos de cooperación en los Balcanes (por ejemplo, el Pacto de Estabilidad en la Región). En este nuevo marco, la persistencia de conflictos entre Grecia y Turquía hacía muy difícil el establecimiento de relaciones de cooperación en los Balcanes <sup>(66)</sup>.

Además, como ya se ha señalado en términos de definición y desarrollo de la PESD, el Consejo Europeo de Helsinki fue decisivo. La adopción del Objetivo General 2003 (o *Headline Goal*) para realizar todas las *misiones Petersberg* previstas en el Tratado de Ámsterdam, y la necesidad de tener que recurrir a medios y capacidades OTAN en materia de control y mando, inteligencia y transporte estratégico hasta que la Unión Europea pudiera contar con dichas capacidades colectivas, hacía prácticamente inviable la exclusión de Turquía de la PESD.

La importancia del factor estratégico en las relaciones Unión Europea-Turquía también quedó patente a través de dos hechos anteriores al Consejo Europeo de Helsinki: la celebración en Estambul de la Cumbre de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) los días 18 y 19 de noviembre de 1999 y la visita del presidente estadounidense Bill Clinton a Ankara, quién en su discurso oficial se refirió al siglo XXI como el siglo de Turquía:

“Si el país conseguía reformarse a sí mismo y resolvía los conflictos en la región” <sup>(67)</sup>.

---

<sup>66</sup> ERALP, Atila, *El proceso de europeización de Turquía...*, op. cit., p. 114.

<sup>67</sup> Citado por KIRISCI, Kemal, *Turkey's foreign policy...*, op. cit., p. 22.

Durante la Presidencia de Portugal, el Consejo Europeo de Santa María da Feira de junio de 2000, a la vez que alentaba a los países candidatos a su adhesión a la Unión, solicitaba a los Estados europeos miembros de la OTAN, pero no de la Unión Europea (léase Turquía) a contribuir a la mejora de las capacidades militares europeas. Por ello, no es de extrañar que Turquía comenzase a hacer valer, tras la Cumbre de Helsinki, su capacidad de bloqueo como Estado miembro de la OTAN, en las decisiones que implicasen la utilización de capacidades de la Alianza para operaciones militares llevadas a cabo por la Unión Europea<sup>68</sup>.

La mejora de las relaciones entre Turquía y Grecia a comienzos del año 1999, coincidiendo con la designación de Giorgos Papandreu como ministro de Asuntos Exteriores griego (en sustitución de Theodoros Pangalos, motivada sobre todo, por el asunto Öcalan) (<sup>69</sup>) marca el inicio de una nueva etapa en las relaciones entre Atenas y Ankara. En octubre de 1999 Papandreu realiza una visita oficial a Turquía de carácter histórico, manifestando que Grecia apoyaría hasta el final la candidatura turca al ingreso en la Unión Europea (<sup>70</sup>). Papandreu visitó nuevamente Turquía en enero de 2000 y dos semanas más tarde, su homólogo turco realiza la primera visita oficial en cuarenta años de un dirigente turco a Grecia. Ismail Cem señaló en Atenas que ambos países habían conseguido en seis meses lo que no habían logrado en cuarenta años (<sup>71</sup>). Durante la visita de Cem a Grecia se firmaron varios acuerdos de cooperación en materia de cultura, economía, ciencia y técnica, transporte naval y aduanas. Dichos acuerdos se añadían a otros cuatro firmados en Ankara sobre medio ambiente, tráfico de drogas y cooperación en la lucha antiterrorista. Asimismo, se inauguró el primer Centro de Congresos greco-turco (<sup>72</sup>).

---

<sup>68</sup> "Turkey threatens to block NATO from providing Assistance to EU", *The Wall Street Journal*, 24 de mayo de 2000.

<sup>69</sup> Nos referimos aquí a la detención en Kenia del líder kurdo Abdalá Öcalan, tras refugiarse en la Embajada griega en Nairobi y encontrarle en posesión de un pasaporte griego-chipriota y ello, a pesar de que el Primer Ministro griego declarase durante la crisis que Grecia no tenía nada que ver con el asunto.

<sup>70</sup> Entrevista a Giorgos Papandreu, diario *El País*, 3 de octubre de 1999.

<sup>71</sup> *Estrella Digital* (diario electrónico), noticia número 9, 4 de febrero de 2000.

<sup>72</sup> "Cem visits Athens", *Newspot*, marzo de 2000, pp. 1-4.

Ambos Estados se abstuvieron de tratar cuestiones conflictivas, como la situación en el mar Egeo o el problema de Chipre. Cem propuso la formación de un comité militar conjunto para aliviar la tensión en el mar Egeo y debatir un conjunto de medidas de confianza, pese al escepticismo al respecto manifestado por parte del ministro griego de Defensa, Akis Cuhacopulos, reticente a tratar con Turquía cuestiones consideradas de soberanía nacional. Dichas medidas de confianza se comenzaron a discutir en el marco del Grupo (no gubernamental) de Análisis Político, integrado por expertos de ambos países <sup>(73)</sup>. La cooperación bilateral también permitió algo impensable en varias décadas: la participación de soldados turcos en maniobras aliadas en Grecia, en el marco de la fase final de los ejercicios conocidos con el nombre de *Dynamic Mix*. Las primeras maniobras militares conjuntas se llevaron a cabo entre el 30 de mayo y el 1 de junio de 2000 en la península griega de Kyparissia <sup>(74)</sup>.

No obstante, en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 y, en el marco del debate sobre la ampliación de la Unión Europea, se dejó expresamente a Turquía fuera en el reparto del poder, incluyendo, en cambio, al resto de los países candidatos. Lo que estaba en juego era la definición del papel de Ankara en la futura estructura de poder y toma de decisiones en las instituciones de la Unión, aspecto que sigue aun sin resolver, como más adelante explicaremos.

La Asociación para la Adhesión fue aprobada por el Consejo el 8 de marzo de 2001 <sup>(75)</sup>. Turquía aprobó su Programa Nacional para la adopción del acervo comunitario casi de forma simultánea <sup>(76)</sup>. Fue generalmente considerado como un documento poco convincente, especialmente, con relación a la determinación de Turquía a la hora de tratar algunas cuestiones como la democracia y los derechos humanos. Al

---

<sup>73</sup> El documento del llamado "Foro Greco-Turco" puede consultarse en [http://greekturkishforum.org/rep\\_2.htm](http://greekturkishforum.org/rep_2.htm).

<sup>74</sup> *Estrella Digital*, noticia número 10, 13 de mayo de 2000.

<sup>75</sup> *Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey (2001/235/EC)*, [http://europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l\\_085/l\\_08520010324en00130023.pdf](http://europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_085/l_08520010324en00130023.pdf).

<sup>76</sup> *National Programme for the adoption of the Acquis 2001*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/npaa\\_full\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/npaa_full_en.pdf).

contrario de las expectativas de la Unión Europea en esos campos, el programa se concentró extensivamente en materias técnicas y legislativas. Como señala Kivanç Ulusoy:

“El delicado equilibrio que afectaba al gobierno de coalición existente por entonces y la postura inflexible de uno de los socios de la coalición, en particular, el Partido de Acción Nacionalista, cuya retórica nacional-populista también compartían en algunos círculos militares, constituían la razón principal para el carácter superficial de este documento” (77).

Sin embargo, el Programa Nacional tuvo su utilidad práctica, teniendo en cuenta que éste no se reducía sólo a las reglas de mercado, sino también a otras áreas como los sistemas de comunicaciones, la política, la cultura, la educación, la ley, la cobertura social, la seguridad, la justicia y la política exterior (78).

Las principales reformas se realizan en agosto de 2002 (entre ellas, la abolición de la pena de muerte o la ampliación de los derechos de las minorías no musulmanas), pero el paquete de medidas adoptadas fue tan radical que acabó con la coalición gobernante, llevando al primer ministro turco, Bulent Ecevit, a convocar elecciones generales anticipadas para el 3 de noviembre de 2002, tres días antes de la aplicación del primer bloque de reformas (79). Los comicios de noviembre mostraron dramáticamente la tenue línea existente en Turquía entre la política exterior y la doméstica, consideradas hasta entonces como esferas totalmente separadas<sup>80</sup>, dando la victoria al Partido de Justicia y Desarrollo (PJD). La existencia de un ejecutivo formado por un solo partido (tras décadas de gobiernos de coalición) facilitó el proceso de aceleración en la aplicación de las reformas.

---

<sup>77</sup> ULUSOY, Kivanç, *El impacto europeo...*, op. cit., p. 98.

<sup>78</sup> Vid. DEMIROK, G, *How Could the Relations between Turkey and the European Union be improved*, Europainstitut der Universität Basel, Basilea, 2001.

<sup>79</sup> Para un análisis de las reformas en cuestión véase el capítulo de José Joaquín Beltrán Bengoechea en esta monografía. Vid. también TOCCI, Natalie y EVIN, Ahmet (eds.), *Towards Accession Negotiations: Turkey's Domestic and Foreign Policy Challenges Ahead*, European University Institute, Robert Schuman, Centre for Advanced Studies, Florencia, 2004.

<sup>80</sup> ULUSOY, Kivanç, *El impacto europeo...*, op. cit., p. 100.

Tras las elecciones, el PJD, junto al principal partido de la oposición (el Partido Republicano Popular (PRP) iniciaron una campaña visitando las principales capitales europeas para manifestar la determinación del país sobre su ingreso en la Unión Europea, el día antes de la celebración de la Cumbre de Copenhague. Aunque los resultados obtenidos en el Consejo Europeo, como ya se ha señalado, no fueron los esperados, Bruselas reconocía a Ankara los progresos realizados <sup>(81)</sup>.

Entre enero y junio de 2003 el Gobierno adoptó cuatro nuevos “paquetes de armonización” en materia de reforma política, especialmente, en el sistema político turco. Además, por primera vez las reformas también incluían la articulación de las relaciones cívico-militares, uno de las cuestiones más sensibles en el país. El Consejo de Seguridad Nacional se transformó en un mero órgano consultivo y el presupuesto de Defensa fue sometido a control parlamentario. Durante este periodo las relaciones entre Turquía y la Unión Europea ganaron un ímpetu claro con la reunión del Consejo de Asociación en abril, la aceptación del Documento revisado de Asociación para Adhesión de la Unión Europea (adoptado el 19 de mayo) y la revisión del Programa Nacional para la adopción en el mes de julio del acervo <sup>(82)</sup> (presentado por Turquía el 23 de junio) <sup>(83)</sup>.

Tras el informe anual de la Comisión de 2003 <sup>(84)</sup>, Turquía adoptó algunas medidas adicionales para asegurar el cumplimiento de las reformas políticas (libertad de expresión, derechos de las mujeres, sindicatos y minorías, etc) <sup>(85)</sup>. Se trataba de que la Unión Europea no pusiese ningún pretexto para que en el año 2004 se aceptase definitivamente la candidatura de Turquía al ingreso en la Unión en los

---

<sup>81</sup> European Commission, *2002 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession*, COM (2002) 700 final, [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2002/tu\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/tu_en.pdf); *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Copenhague, 12-13 de diciembre de 2002, SN 400/02.

<sup>82</sup> ULUSOY, Kivanç, *El impacto europeo...*, op. cit., p. 101.

<sup>83</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/turkey/npaa\\_2003\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/turkey/npaa_2003_en.htm).

<sup>84</sup> European Commission, *2003 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession*, [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2003/rr\\_tk\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/rr_tk_final_en.pdf).

<sup>85</sup> *Vid.* Ministry of Foreign Affairs, Secretariat General for EU Affairs, *Political Reforms in Turkey*, Directorate for Political Affairs, Ankara, marzo de 2004.

términos establecidos en el documento final de la Cumbre de Copenhague, que declaraba que:

“Si el Consejo Europeo de diciembre de 2004 decide, basándose en un informe y una recomendación de la Comisión, que Turquía cumple los criterios políticos de Copenhague, la Unión Europea iniciará negociaciones de adhesión con Turquía sin dilaciones”<sup>(86)</sup>.

Finalmente, el 6 de octubre de 2004, la CE señaló en su Informe de progresos que consideraba que Turquía había cumplido los criterios políticos y recomendaba la apertura de las negociaciones de adhesión<sup>87</sup>. Los días 16 y 17 de diciembre de 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en el Consejo Europeo confirmaban la apertura de las negociaciones, que podrían comenzar el 3 de octubre de 2005<sup>(88)</sup>.

### **El impacto del ingreso de Turquía en la Unión Europea**

En términos generales, el debate acerca de la conveniencia o no de aceptar a Turquía como miembro de la Unión Europea se ha planteado, más allá de la exigencia de los criterios políticos de Copenhague (especialmente, una vez que el Consejo Europeo de Helsinki decide la apertura formal de las negociaciones con Ankara) en términos de impacto que la adhesión podría tener en diferentes ámbitos del proceso de integración europeo. En este estudio, y sin ánimo de ser absolutamente exhaustivos, haremos un análisis selectivo de dicho impacto centrado en cuatro ámbitos: político-cultural, económico, institucional y política exterior y de seguridad y defensa europea.

#### *El impacto político-cultural*

---

<sup>86</sup> Consejo Europeo de Copenhague, 12 - 13 de diciembre de 2002, Conclusiones de la Presidencia, punto 19, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/73843.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/73843.pdf).

<sup>87</sup> European Commission, 2004 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession, COM (2004) 656 final, [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2004/rr\\_tr\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_tr_2004_en.pdf).

<sup>88</sup> Consejo Europeo de Bruselas, 16 - 17 de diciembre de 2004, Conclusiones de la Presidencia, 16238/1/04 REV 1, punto 22, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/83202.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/83202.pdf).

El debate sobre el impacto político del ingreso de Turquía en la Unión Europea se ha centrado más en cuestiones relacionadas con la compatibilidad de la identidad y cultura europea que en los beneficios que, a medio-largo plazo, Europa podría obtener como consecuencia de la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho en el país.

La cuestión de la identidad y cultura europea fue reabierto, como ya señalamos, a raíz de las polémicas declaraciones del presidente de la “Convención sobre el futuro de Europa”, Valéry Giscard d’Estaing, al anunciar solemnemente que “la adhesión de Turquía a la Unión Europea significaría el fin de la Unión”. Desde entonces, los argumentos unánimes en contra de dicha hipótesis se han sucedido, señalando que:

“La admisión de Turquía en la Unión Europea constituiría una prueba irrefutable de que Europa no es un *club cristiano* cerrado” y que con ello se “confirmaría la naturaleza de la Unión como una sociedad inclusiva y tolerante, fortalecida por su diversidad y unida por valores comunes de libertad, democracia, el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos” <sup>(89)</sup>.

Además, si bien es cierto que la adhesión de un país extenso y musulmán, con una posición geopolítica única y con fuertes intereses en regiones como Asia Central, el sur del Cáucaso y Oriente Medio, alterará la importancia de la Unión y repercutirá en su política exterior, también lo es que el proyecto europeo ha cambiado con cada una de las rondas de ampliación, incluyendo, y de manera especial, la primera en 1973, cuando Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda se incorporaron a la entonces CE. Por ello, no se puede mantener ahora que la adhesión de Turquía puede suponer el fin de la Unión política y del proyecto de una Europa unida, máxime, si se tiene en cuenta la actuación de Ankara en otras organizaciones internacionales. Como ha puesto de manifiesto el Informe de la Comisión Independiente para Turquía:

---

<sup>89</sup> *Turquía en Europa: ¿Más que una promesa?*, Informe de la Comisión Independiente para Turquía, British Council-Open Society Institute, Bruselas, septiembre de 2004, p. 17.

“Como país candidato, Turquía ha tenido especial cuidado en seguir una política exterior compatible con los posicionamientos de la Unión Europea”<sup>(90)</sup>.

Para el ex presidente (y en la actualidad diputado) del Parlamento Europeo, Enrique Barón:

“Como país musulmán grande solidamente afianzado en la Unión Europea, Turquía podría jugar un importante papel en las relaciones de Europa con el mundo islámico”.

Por su parte, para Turquía, la adhesión a la Unión Europea constituiría:

“La confirmación definitiva de que su centenaria orientación hacia Occidente ha sido aceptada por Europa.”

Por ello:

“Su condición de miembro de la Unión Europea garantizaría igualmente el carácter irreversible de la transformación del país en una sociedad democrática moderna, a partir de la creación de la república laica y democrática”<sup>(91)</sup>.

Sin embargo, la idea que se ha ido imponiendo en los últimos años en Turquía es que debe ser una democracia no porque Europa así lo desee, sino porque le interesa a Turquía<sup>(92)</sup>.

Además, en opinión de otros expertos, la exigencia y aplicación de los criterios de Copenhague no implica tampoco la pérdida de la identidad turca, sino su acoplamiento a la democracia de la Unión<sup>(93)</sup>. La condición de Estado miembro de

---

<sup>90</sup> *Ibíd.*, p. 26.

<sup>91</sup> BARÓN CRESPO, Enrique, “Turquía y la Unión Europea” en *Turquía a las puertas de Europa*, Cuadernos de Estrategia, Nº 132, Instituto Español de Estudios Estratégicos-Ministerio de Defensa, Madrid, 2005, p. 21.

<sup>92</sup> Vid. VANER, Semih, *¿Por qué es necesaria la adhesión de Turquía?...*, op. cit., p. 79.

<sup>93</sup> FUENTES, Jorge, “Turquía: ¿Asociado o miembro?”, *Ibíd.*, p. 34.

la Unión sería para Turquía una prueba igualmente de compatibilidad del Islam con la democracia <sup>(94)</sup>.

Por otra parte, se puede decir que la evolución del Estado nacional turco y su concepción de la soberanía política son inseparables de la matriz histórica del nacionalismo europeo. Como señala William Chislett:

“El distanciamiento psicológico de Europa, que se produjo en Turquía durante parte del siglo XX, responde fundamentalmente al efecto divisorio que causó la ocupación soviética de Europa oriental y de los Balcanes tras la Segunda Guerra Mundial, y a los estereotipos negativos de Turquía acentuados durante este tiempo” <sup>(95)</sup>.

Finalmente, para muchos, la consideración de la candidatura turca a la adhesión a la Unión Europea era absolutamente necesaria en términos de credibilidad política de la Unión. A ese respecto se señala el compromiso asumido por la Unión Europea con Turquía en 1999 y cuya demora, más allá de 2004, hubiera sido considerada como una violación del principio de *pacta sunt servanda* (los acuerdos deben cumplirse) <sup>(96)</sup>. Para otros, sin embargo, no se trata tanto de invocar la promesa realizada por la CE en 1963, cuando se firma el Acuerdo de Asociación con Turquía, o el texto de la declaración final del Consejo Europeo de Helsinki, para hacer de la candidatura turca un hecho irreversible ya que, el resultado final de todo el proceso dependerá del cumplimiento de forma satisfactoria por parte de Turquía de las obligaciones impuestas por la Unión y, en ese sentido:

“Ankara se encuentra a años luz de cumplir las normas democráticas y europeas” <sup>(97)</sup>.

---

<sup>94</sup> *Turquía en Europa...*, op. cit., p. 17.

<sup>95</sup> CHISLETT, William, *La adhesión de Turquía a la Unión Europea: ¿una rosa o una espina?*, Documento de Trabajo, Nº 17/2004, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, mayo de 2004, p. 4.

<sup>96</sup> *Turquía en Europa...*, op. cit., p. 46.

<sup>97</sup> DEL VALLE, Alexandre y RAZAVI, Emmanuel, *Le Dilemme turc ou les vrais enjeux de la candidature d'Ankara*, Editions des Syrtes, París, 2005, p. 201. Se trata de uno de los estudios más críticos sobre la adhesión de Turquía a la UE.

Por otra parte, Turquía se opuso a la introducción en las negociaciones de adhesión a la Unión Europea de criterios políticos adicionales no previstos en la fase inicial actual como pretendían Francia, Dinamarca, Grecia y Chipre en abril de 2006, entre ellos: la no discriminación en la educación de las mujeres, el reconocimiento por parte de Ankara de la diversidad cultural y el acceso igualitario de las niñas a las escuelas. La iniciativa de esos países fue respaldada por la presidencia de turno austriaca del Consejo, que presentó un escrito interno en el que admitía que:

“Otros aspectos políticos relacionados con la educación y la cultura pueden ser suscitados en el contexto de este capítulo.”

Lo que provocó el rechazo de otros Estados miembros, como España, Finlandia, Reino Unido, Polonia, Lituania, Estonia, Bélgica y Suecia. Estos últimos consideran que los criterios políticos deben cumplirse en el momento final de la adhesión y no deben constituir el núcleo fundamental de los debates en cada uno de los 35 capítulos en los que se han organizado las negociaciones. Los aspectos políticos están previstos en otro capítulo dedicado específicamente a justicia y derechos fundamentales, que se discutirán cuando estén más avanzadas las negociaciones y Turquía haya dispuesto de más tiempo para adaptar su legislación a la comunitaria<sup>(98)</sup>. Francia y los países que insisten en discutir en la primera fase los problemas políticos son los mismos que nunca han visto con simpatía la incorporación de Turquía a la Unión Europea. Responsabilizan a la ampliación europea y, sobre todo a la posible entrada de Turquía, del rechazo a la Constitución Europea en mayo de 2005. El propósito sería conseguir que el Gobierno turco:

---

<sup>98</sup> Tras la apertura de las negociaciones de adhesión se estableció un total de 35 capítulos para examinar el grado de cumplimiento del acervo comunitario en las distintas materias. Se acordó también que las negociaciones comenzarían por tres capítulos, de contenido más bien técnico y poco conflictivos políticamente, para facilitar el arranque de las conversaciones: Investigación y Ciencia; Educación y Cultura, y Transparencia, Competencia y Adjudicación de Obras Públicas. En marzo de 2006 se inició el examen del primer capítulo, Investigación y Ciencia (cerrado 12 de junio sin apenas obstáculos). Los problemas surgieron cuando en el capítulo siguiente, Educación y Cultura, varios países quisieron incorporar cuestiones más políticas en las discusiones.

“Tire la toalla y abandone sus aspiraciones ante el cúmulo de obstáculos”<sup>(99)</sup>.

La posición de la Comisión es, sin embargo, absolutamente favorable al ingreso de Turquía en la Unión.

### *El impacto económico*

Sin duda alguna, una de las cuestiones más controvertidas en relación al ingreso de Turquía en la Unión Europea se refiere al coste financiero que la adhesión tendrá para el presupuesto comunitario en general y para los países miembros en particular, así como su repercusión en el desarrollo futuro de de políticas concretas de la Unión. Considerando que dicho proceso será largo y, además, que habrá que tener también en cuenta la evolución de la propia economía turca, cualquier predicción al respecto, aparte de complicada, es altamente especulativa.

Aunque la población turca actual (por encima de los 73 millones de habitantes) es ligeramente inferior a la de la totalidad de los diez últimos Estados que ingresaron en la Unión Europea el 1 de mayo de 2004 (75 millones), su PIB tan sólo representa la mitad del promedio de éstos últimos, mientras que el PIB per capita turco es del 28,5% de la media de los Veinticinco (similar al de los dos nuevos miembros de la Unión, Rumania y Bulgaria)<sup>(100)</sup>. Estimando que el crecimiento anual de Turquía será de aproximadamente el 5% durante los diez próximos años, mientras que el promedio en la Unión Europea aumentará a un ritmo aproximado del 3% anual hasta el año 2015, las diferencias económicas entre ambos serán aun considerables, aunque hay que admitir ese mayor dinamismo de la economía turca con respecto a la de los países integrantes de la eurozona (pero similar al de los diez nuevos Estados de la Unión). Además, Turquía tiene también grandes desigualdades regionales basadas en la división rural y urbana. El ingreso per capita de las regiones económicamente más pobres (este y sureste de Anatolia), es

---

<sup>99</sup> “Cuatro países bloquean la negociación de la UE con Turquía”, *El País*, 17 de abril de 2006.

<sup>100</sup> *Discurso de inauguración de Bernardino León-Gross, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, con ocasión de la V Conferencia Anual Unión Europea-Turquía*, Madrid, 18 - 19 de mayo de 2005.

aproximadamente tres veces menor que en las regiones más ricas (la región del Mármara) <sup>(101)</sup>.

Con este panorama, son muchos los que defienden que la economía turca no está, ni estará en muchos años, preparada para ser lo suficientemente competitiva en relación al mercado interior europeo que, por otra parte, constituye uno de los requisitos básicos de Copenhague. De ahí que la estabilidad macroeconómica y la aplicación de reformas estructurales básicas para fomentar un mercado competitivo (creación de autoridades económico-administrativas independientes para controlar y regular algunos sectores sensibles; reducción de la participación del Estado mediante un sistema generalizado de privatizaciones, etc.) sea en estos momentos una de las máximas prioridades de la agenda turco-comunitaria <sup>(102)</sup>.

Turquía constituye en la actualidad un mercado fundamental para las compañías europeas y, con la incorporación de 80 millones consumidores en el año 2015 (85 millones en el 2030), la Unión Europea pasaría a ser el mercado interior más grande del mundo, aspecto que beneficiaría, sin duda alguna, también la Unión. Otro de los elementos positivos a considerar es el hecho que la población turca sea bastante joven en relación con la de los países de la Unión Europea. El 30 por ciento de la misma se sitúa por debajo de los 15 años (con una tendencia a la baja) y un 20% está entre los 15 y los 24 años <sup>(103)</sup>. Por ello, algunos análisis económicos señalan que Turquía entrará en la “edad de oro” después del año 2010, semejante a los “Tigres Asiáticos”, que tuvieron una experiencia similar en el pasado con la tasa más alta de población activa entre la población total <sup>(104)</sup>. Por otra parte, existe un aumento significativo de los graduados del nivel de enseñanza superior, en comparación con los grupos de más edad, toda vez que está previsto elevar la edad de escolarización obligatoria de los ocho años en la actualidad, hasta los once,

---

<sup>101</sup> ESEN, Selin, *El lugar de Turquía...*, op. cit., pp. 68-69.

<sup>102</sup> Para un análisis de las relaciones económicas y comerciales entre la UE y Turquía *vid.* BARBOSO, Fabrizio, *Relaciones Turquía-UE...*, op. cit., pp. 37-46.

<sup>103</sup> *European Union and Turkey. Main Data*, Turkish Industry and Business Association. Representation to the European Union, Brussels. Datos referidos a 31 de diciembre de 2004.

<sup>104</sup> HUGHES, Kirsty, *Turkey and the European Union: just another Enlargement?*, a Friends of Europe Workingpaper, junio de 2004, <http://www.friendsofeurope.org/pdfs/TurkeyandtheEuropeanUnion-WorkingpaperFoE.pdf>.

aunque incluso, aplicando dicha medida, aún dista algunos años de la media europea (14 a 16 años)<sup>105</sup>.

Otros datos macroeconómicos reflejan una lenta adaptación de la economía turca a la comunitaria. En el año 2004 el 68 por ciento de las exportaciones y el 35 por ciento de las importaciones turcas se realizaron a países de la OCDE, con dos tercios de la inversión extranjera directa de origen europeo. Los dos millones de turcos que trabajan en la Unión Europea (fundamentalmente en Alemania), aportaron unas remesas anuales de 3.000 millones de dólares, mientras que 4.000 millones de dólares procedieron de los turistas europeos que visitaron ese país. Por último, según datos de la Secretaría de Comercio Exterior de Turquía, el conjunto de países de Asia Central, el Cáucaso y Rusia absorbieron sólo el 5,5% del comercio exterior turco en el período 2000-2003, siendo Rusia absolutamente preponderante, con un 91% (<sup>106</sup>).

No obstante, se ha argumentado que el crecimiento del presupuesto de la UE, combinado con los esfuerzos de estabilidad presupuestaria interna son objetivos incompatibles. Esta posición ha venido determinada por las dificultades económicas de dos países fundamentales en el proceso de construcción europea: Alemania y Francia. Su política de control presupuestario ha puesto, incluso, en duda la viabilidad de llamado Pacto de Estabilidad, con unas tasas de crecimiento económico muy diferentes a la de los años 1999-2000, cuando se fijó el calendario para las adhesiones de nuevos países a la Unión Europea (<sup>107</sup>). El 3,5% del Producto Interior Bruto (PIB) de la Unión Europea para el año 2000 descendió a su cota más baja en 2003, hasta un 0,7%, un porcentaje que se ha mantenido en recuperación en el año 2004 (2%) y 2005 (2,4%), mientras que el estimado para 2006 se sitúa en el 2,7% (<sup>108</sup>).

---

<sup>105</sup> ESEN, Selin, *El lugar de Turquía...*, op. cit., p. 70.

<sup>106</sup> GARCÍA MIGUELÁÑEZ, Guillermo, *El proceso de integración de Turquía...*, op. cit., p. 309.

<sup>107</sup> *Ibíd.*, p. 339.

<sup>108</sup> "Bruselas rebaja la previsión de crecimiento económico en la zona euro", *El Mundo*, 12 de octubre de 2006.

Como reflejo del interés comunitario por consolidar la economía de mercado turca, la Unión Europea ha aplicado, a través de su Estrategia de Preadhesión, el llamado “Partenariado”, adoptado por Turquía el 4 de diciembre de 2000, además del Programa MEDA II y otros instrumentos financieros. A través de ellos, y teniendo en cuenta el estatuto de país candidato, la Unión Europea ha destinado una nueva ayuda de 375 millones de euros dirigidos a completar los proyectos incluidos en los acuerdos financieros 2002-2004 y ha previsto que esa ayuda se eleve a los 889 millones de euros, con créditos por valor de 1.470 millones de euros hasta el año 2006 <sup>(109)</sup>. No obstante, conviene tener en cuenta la limitación de las transferencias de la Unión Europea a un máximo del 4% del PIB del país receptor (considerado el límite de la capacidad de absorción), por lo que la evolución futura de las ayudas comunitarias hacia Turquía dependerá decisivamente, como ya señalamos, del crecimiento de su propia economía <sup>(110)</sup>.

Por todo ello, algunos informes señalan que debido al reducido tamaño de la economía turca (408 billones de euros al año, frente a los 8.685 billones de euros de la Unión Europea-25 o los 8.867 billones de euros de la Unión Europea-27) <sup>(111)</sup> su adhesión a la UE tendrá una repercusión mínima para el conjunto de la economía comunitaria, mientras que para Ankara las consecuencias serían considerables y altamente beneficiosas. De acuerdo con las estimaciones realizadas, el pleno acceso al mercado interior y la eliminación de las barreras comerciales administrativas y técnicas podría suponer un aumento del comercio bilateral de aproximadamente un 40%. La mejora del clima de inversiones, gracias al afianzamiento de la economía turca en un sistema estable podría suponer un fuerte impulso, tanto de la inversión interna como externa, lo que daría lugar a la creación de puestos de trabajo y un mayor nivel de crecimiento económico <sup>(112)</sup>.

---

<sup>109</sup> GARCÍA MIGUELÁÑEZ, Guillermo, *El proceso de integración de Turquía...*, op. cit., p. 343.

<sup>110</sup> *Turquía en Europa...*, op. cit., p. 27.

<sup>111</sup> Datos extraídos de la *Enciclopedia Libre Universal en Español* (actualización, 27 de septiembre de 2006), [http://enciclopedia.us.es/index.php/Ampliacion\\_de\\_la\\_Union\\_Europea](http://enciclopedia.us.es/index.php/Ampliacion_de_la_Union_Europea).

<sup>112</sup> *Turquía en Europa...*, op. cit., p. 41. Para un análisis acerca de la posición turca al respecto vid. BELKE, Ansgar, “Turkey in Transition to EU Membership: Pros and Cons of Integrating a Dynamic Economy”, revista *Perceptions*, Vol. X, Nº 1, primavera de 2005, pp.

### *El impacto institucional*

La participación de Turquía dentro de las estructuras de poder de la Unión Europea, como país más grande de la Unión, ha planteado también algunos interrogantes acerca de cómo afectará su adhesión al proceso de adopción de decisiones en el seno de las instituciones comunitarias. Esta cuestión cobró, si cabe, aun más importancia con motivo del debate en torno a la aprobación de la Constitución Europea, que establece un doble sistema de representatividad en las instituciones en el que prima la población de cada país en la asignación del número de votos en cada una de las instituciones (<sup>113</sup>).

Según el esquema de decisión propuesto para los Consejos Europeos, Turquía figuraría, con un 14%, como segundo Estado con mayor porcentaje de poder, después de Alemania (17,02%) y por delante de Francia (12,3%), Reino Unido (12,18%) e Italia (11,7%). Por lo que se refiere al Parlamento Europeo, Turquía tendría un número de escaños de entre 82 (manteniendo la composición acordada para la legislatura 2004-2009) y 96 (número máximo de diputados a partir de 2009), igualándose a Alemania y aventajando de nuevo a Francia y el Reino Unido (<sup>114</sup>).

Por último, de mantenerse la fórmula actual prevista en el artículo I-25 de la Constitución Europea para el sistema de adopción de decisiones en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros, Turquía, teniendo en cuenta su población, potenciará aun más su importancia como país con el que necesariamente habrá que contar en la adopción de acuerdos que requieran mayoría cualificada y que exigirán, además del apoyo de, al menos, quince Estados, una representatividad que alcance un mínimo de 340 millones de habitantes de la Unión (<sup>115</sup>). Por otra parte, a

---

53-61. Para ver los argumentos en contra sobre la base de los mismos factores analizados, vid. DEL VALLE, Alexandre y RAZAVI, Emmanuel, *Le Dilemme turc...*, op. cit., pp. 213-217.

<sup>113</sup> Existen numerosos estudios que explican las complicadas fórmulas acerca del reparto de votos en el seno de las instituciones europeas. Vid., entre otros, PETSCHEN, Santiago, *La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder*, Plaza y Valdés, México y Barcelona, 2005.

<sup>114</sup> *Ibíd.*, p. 62. El cálculo es del propio autor.

<sup>115</sup> El artículo I-25 se refiere a la definición de la mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el Consejo de la Unión (de Ministros) en los siguientes términos:  
1. La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo

medio plazo, el crecimiento constante de la población turca la favorecería en cualquier reforma que pondere el número de habitantes y el de votos en las instituciones.

Algunos sectores opuestos al ingreso de Turquía en la Unión basan sus argumentos, precisamente, en la enorme preponderancia que adquiriría Ankara en las instituciones y, con ello, su papel decisivo a la hora de determinar la definición y contenido de muchas políticas de la Unión Europea, especialmente, las más sensibles para la economía turca, como la política agrícola, en donde, no obstante, conviene recordar que se podrán aprobar salvaguardias de carácter transitorio o permanente (al igual que en otros ámbitos, como la libre circulación de personas o las políticas estructurales). Los más opuestos a la adhesión de Turquía, hablan, incluso, de la creación de un “súper *lobby* islamista” en el seno de la Unión,

---

que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión. Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión.

3. Los apartados 1 y 2 se aplicarán al Consejo Europeo cuando se pronuncie por mayoría cualificada.

4. El Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión no participarán en las votaciones del Consejo Europeo.

El artículo 1-25 fue, con creces, uno de los más conflictivos de todo el proyecto constitucional. La Convención propuso (sin consenso), sustituir el sistema de voto ponderado que ha regido las Comunidades y la Unión desde sus orígenes por un sistema basado en una doble mayoría de Estados y de población (una mayoría de Estados miembros que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión). Este modelo de voto, con los umbrales concretos propuestos por la Convención, suponía una notabilísima transferencia de poder hacia los Estados más poblados de la Unión, muy en particular hacia Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, lo que alteraba radicalmente los equilibrios de intereses en el seno de la Unión y fue por ello objeto de una fuerte contestación en la CIG. Finalmente se ha acordó, tras duras negociaciones, reequilibrar los pesos específicos de los distintos Estados modificando la propuesta de la Convención, de modo que una mayoría cualificada pasa a definirse como regla general 15 como aquella que reúne a un mínimo del 55% de de los miembros del Consejo, que incluya al menos a 15 de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión, estableciendo además que en todo caso se considerará alcanzada una mayoría cualificada si los miembros del Consejo que se oponen a una decisión dada no son al menos cuatro.

utilizando su superioridad en las instituciones y la existencia de minorías turco-musulmanas en varios países de la Unión Europea (<sup>116</sup>).

Frente a estos últimos argumentos, la mayoría defiende que, a pesar de que su tamaño y población harían de Turquía el primer país de la Unión e, indudablemente, aumentaría la heterogeneidad de la misma, no es muy previsible que ello provocara un cambio sustancial en el funcionamiento de las instituciones, ya que debería tenerse en cuenta que:

“El proceso de adopción de decisiones en el seno de la Unión Europea se basa en alianzas cambiantes, y que la influencia política de los Estados miembros depende, al menos en igual medida, del poder económico que de su peso demográfico” (<sup>117</sup>).

Además, el impacto del ingreso de Turquía en la Unión Europea para el caso del Parlamento Europeo (en contra de las tesis de los que se oponen a su adhesión) sería relativo, teniendo en cuenta que en esta institución las decisiones se adoptan siguiendo una línea de partido (y, por lo tanto, sujeto a los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo en cada país), y no posicionamientos nacionales de los Estados miembros. Por otro lado, el mantenimiento del principio de consenso en ámbitos importantes del funcionamiento de la Unión Europea, en particular, la política exterior y de seguridad común, o la política de defensa y la fiscal, resta importancia al tamaño de la población de los Estados miembros en el proceso de adopción de decisiones de la Unión. La adhesión de Turquía carecerá probablemente de efectos sobre la composición de la CE, dado que para entonces se habrá presumiblemente puesto en práctica la decisión relativa a un número reducido de comisarios y la rotación paritaria. Por último, se espera que Turquía apoye el enfoque intergubernamental, a favor de un mantenimiento del *statu quo* con respecto al equilibrio entre las instituciones europeas (<sup>118</sup>).

#### *Impacto para la PESD de la Unión Europea*

---

<sup>116</sup> DEL VALLE, Alexandre y RAZAVI, Emmanuel, *Le Dilemme turc...*, op. cit., pp. 237-238.

<sup>117</sup> BARÓN, Enrique, *Turquía y la Unión Europea...*, op. cit., p. 20.

<sup>118</sup> *Turquía en Europa...*, op. cit., pp. 25-26.

No se puede negar que uno de los factores principales a la hora de decidir la apertura de negociaciones de adhesión de Turquía a la Unión Europea ha sido el estratégico. De hecho, pocos países ocupan una situación geoestratégica tan relevante como Turquía. Con salida directa al mar Negro y al Mediterráneo, sirve de puente, en términos geográficos y culturales entre Europa (su frontera bordea la de Grecia y Bulgaria), Oriente Medio (tiene como vecinos a Siria, Irán e Irak) e incluso, Asia, con frontera directa con Georgia, Armenia y una pequeña franja al sudeste de Azerbaiyán. Esa misma situación geoestratégica sirve a Turquía para controlar los Estrechos internacionales, estabilizar la región del mar Negro, equilibrar, aunque mínimamente, el poder hegemónico de Rusia en la zona (incluyendo el Cáucaso) y, al mismo tiempo, constituir la base del pilar defensivo sudoriental de la OTAN (<sup>119</sup>).

Como ha destacado un prestigioso analista turco:

“Ha sido precisamente la situación geoestratégica de Turquía la que la ha permitido desempeñar un papel en los asuntos internacionales mucho más destacado que el que, de otra forma, la hubiera podido corresponder a lo largo de la historia, especialmente, teniendo en cuenta su estatus de potencia media” (<sup>120</sup>).

Sin embargo, existe también un cierto consenso a la hora de afirmar que Turquía no ha sabido aprovechar al máximo las ventajas que le brinda su situación geográfica. Muy al contrario, su política exterior ha estado caracterizada por una excesiva cautela y pasividad, sin llegar a comprometerse en iniciativas bilaterales o multilaterales.

En definitiva su política exterior podría ser calificada como una política de reacción más que de acción. En la base de los motivos que pueden explicar parcialmente por qué Turquía ha rehusado tradicionalmente a ejercer un mayor protagonismo en la esfera internacional se encuentra la idea del ex-Presidente turco Ismet İnönü, que ya en el año 1968 señaló:

---

<sup>119</sup> Vid. GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, *La política exterior de Turquía...*, op. cit.

<sup>120</sup> AYDIN, Mustafa, "Determinants of Turkish Foreign Policy: Historical Framework and Traditional Inputs", *The Middle Eastern Studies*, Vol. 36, N° 1, Frank Cass Publishers, Londres, enero de 2000, pp. 152-186.

"Debemos evitar al máximo crearnos enemigos con nuestra política exterior... y prestar especial atención en no dar ningún paso apresurado que pueda dar lugar a la enemistad con cualquier gran potencia" (<sup>121</sup>).

El primer ministro turco, Bülent Ecevit, va incluso mucho más allá, y atribuye la pérdida de oportunidades a una "falta de preparación en los asuntos internacionales" (<sup>122</sup>).

Como manifestación más significativa de lo anterior se puede citar el hecho que Turquía no quisiese asumir un papel más activo en Asia Central pero, sobre todo, en el Cáucaso, tras el vacío de poder producido como consecuencia de la desintegración política de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas por ejemplo, a través de un mayor acercamiento a los nacionalistas chechenos, a comienzos de 1990 (<sup>123</sup>). Las mismas críticas se hacen también extensibles a la incapacidad turca a la hora de lograr una mayor influencia sobre la población iraní de origen turco-azerí, con vistas a presionar a medio plazo al régimen de Irán, o la negativa del gobierno de Ankara a concluir un acuerdo bilateral de defensa mutua con Azerbaiyán, a petición de esta última, cuando estalla en 1991 el conflicto de Nagorni Karabaj (<sup>124</sup>).

Las bases de esa política han permanecido prácticamente inalterables hasta 1991, cuando el presidente Turgut Özal declaró, no sin cierto resentimiento, que se debían "abandonar las viejas y vacilantes políticas y poner en marcha una política exterior activa" (<sup>125</sup>). En definitiva Özal estaba proponiendo el abandono de una política en exceso conservadora y poco arriesgada, fuertemente respaldada por un principio

---

<sup>121</sup> VALI, Ferenz, *Bridge Across the Bosphorus: The Foreign Policy of Turkey*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, Londres, 1971, p. 84.

<sup>122</sup> Vid. MUFTI, Malik, "Daring and caution in Turkish Foreign Policy", *Middle East Journal*, Vol. 52, Nº 1, invierno de 1998, p. 46.

<sup>123</sup> INAN, Kamran, *Hayir Diyebilden Türkiye* (The Turkey that Can Say No), Timas, Estambul, 1995, p. 52.

<sup>124</sup> MAGGS, William, "Armenia and Azerbaijan: Looking toward the Middle East", *Current History*, enero de 1993, p. 8.

<sup>125</sup> Citado por ROBINS, Philip, "Turkish Policy and the Gulf Crisis: Adventurist or Dynamic?" en DOLD, Clement (edit.), *Turkish Foreign Policy: New Prospects*, Eothen Press, Cambridgeshire, Reino Unido, 1992, p. 70.

básico kemalista que había presidido la política interior turca y, sobre todo, la exterior, desde el año 1923: "paz en casa y paz en el mundo". En materia de política exterior, la idea central era que no se podía esperar siempre que otros Estados adoptasen decisiones que afectaban a Turquía y sus intereses, o que esos mismos Estados (es decir, las grandes potencias), actuasen en primer lugar.

De acuerdo con ese cambio de orientación de la política exterior turca, que aún se debate en la actualidad, se puede decir que Turquía comenzó a diversificar sus intereses de política exterior, especialmente, al tomar conciencia de su papel en el nuevo orden internacional. Los nuevos gobiernos populistas y el papel de la opinión pública han contribuido de forma decisiva a ese cambio de mentalidad, aunque sea de forma progresiva. Turquía ha pasado de ser un actor periférico en un hipotético conflicto bipolar global, a un actor central en el marco de un conjunto de conflictos regionales actuales o potenciales. En ese sentido, como Estado, Turquía ha pasado de ser considerado un flanco para convertirse en un frente <sup>(126)</sup>. A acrecentar dicha percepción contribuyó de forma decisiva la implicación y participación directa de Ankara en la guerra del Golfo en Irak, de la mano de Estados Unidos, junto a los países aliados y en parte, a que la Unión Europea tomase conciencia de la importancia geoestratégica de Turquía.

Tradicionalmente Turquía ha sido considerada como un modelo a seguir por parte de las nuevas repúblicas independientes ex soviéticas (las llamadas *repúblicas turcas*) sobre todo, teniendo en cuenta que Ankara podía, hasta cierto punto, ayudarlas y apoyarlas a la hora de proteger su independencia. Estas repúblicas veían a Turquía como la llave de acceso a una Comunidad Internacional dominada por los Estados occidentales. Además, Turquía desempeña un papel de primer orden como puente entre las reservas naturales del Caspio y Asia Central de una parte, y el mundo occidental de otra, cuestión a la que nos referiremos más tarde.

Por otro lado, la capacidad turca para influir en la política interna de otros Estados más volátiles es también cada vez evidente. Ello es especialmente patente en algunos Estados de los Balcanes, pero también de Oriente Medio, en dónde Irán,

---

<sup>126</sup> ROBINS, Philip, *Turkish Policy and the Gulf Crisis...*, op. cit., p. 1.

por ejemplo, tiene un interés particular en conseguir una Turquía más proislamista, es decir, lo que algunos han denominado, más cerca de Oriente que de Occidente.

En ese contexto, la relación entre Turquía y Estados Unidos ha sido decisiva. Aunque ambos Estados tienen puntos de vista diferentes acerca de la política a seguir con respecto a Oriente Medio, los Balcanes o el Cáucaso, lo cierto es que Washington ha considerado históricamente a Turquía como un país aliado en la región con el que conviene contar, especialmente, en términos estratégicos (<sup>127</sup>).

Por su parte, para Turquía la participación en la seguridad europea ha sido considerada como una parte indivisible del proyecto político europeo, debido a su proximidad a zonas de crisis, existentes y potenciales (<sup>128</sup>). Tradicionalmente, la Unión Europea no ha compartido el enfoque de considerar a Turquía un actor estratégico de primer orden. Hubo que esperar a que la Unión Europea decidiese en Helsinki la definición de una capacidad militar propia que diese significado a la PESD para que ese mismo año, en 1999, se pusiese de manifiesto la importancia que tendría Turquía en el desarrollo futuro de la PESD. De hecho, los mecanismos necesarios para poder poner en marcha los procesos de adopción de decisiones tuvieron que esperar hasta octubre de 2002, cuando el Consejo Europeo de Bruselas llegó a un acuerdo sobre la participación de países terceros, miembros de la OTAN, pero no de la Unión Europea en aquellas misiones lideradas por la Unión, pero con medios y capacidades OTAN (los llamados acuerdos de “Berlín Plus”). El veto de Ankara a dicha posibilidad se mantuvo hasta finales de 2001 (y ello pese a que Turquía realizó la sexta contribución mayor al *Headline Goal 2003*, superando a la realizada por otros diez países miembros de la Unión) (<sup>129</sup>), cuando Turquía recibió la garantía formal por parte de los gobiernos de Estados Unidos y Reino Unido de que los recursos OTAN nunca serían cedidos a la Fuerza de Reacción

---

<sup>127</sup> Para el análisis de las relaciones entre Turquía y Estados Unidos sobre cuestiones de seguridad, vid. ABRAMOWITZ, Morton I. et alli, *Turkey on the Threshold: Europe's Decision and U.S. Interests*, Policy Paper, The Atlantic Council of the United States, Washington D.C., agosto de 2004,

<sup>128</sup> Sobre la posición turca acerca de la seguridad europea, vid. DRORIAN, Sevgi, “Rethinking European Security: The Inter.-regional Dimension and the Turkish Nexus”, *European Security* (Routledge ed.) Vol. 14, Nº 4, diciembre de 2005, pp. 421-441.

<sup>129</sup> TERZI, Özlem, “Evolving European Security Capabilities and EU-Turkish Relations”, revista *Perceptions*, Vol. IX, Nº 1, marzo-mayo de 2004, p. 112.

Rápida (FRR) para intervenir en los conflictos que pudieran estallar entre países miembros de la Alianza (esto es, entre Turquía y Grecia y, particularmente en el área del mar Egeo o Chipre). En realidad, esta garantía era semejante a la otorgada por la Unión Europea Occidental (UEO) al gobierno turco cuando, en 1992, Grecia ingresó en la organización y Turquía se adhirió como miembro asociado, pero en esta ocasión resultó inaceptable para las autoridades griegas, que justificaron su veto al acuerdo con el convincente argumento de que la autonomía de decisión de la Unión Europea en una futura operación de gestión de crisis no podía verse obstaculizada por compromisos previos. Sin embargo, en el trasfondo de estos sucesivos retrocesos se encontraba tanto el interés de Turquía por lograr de la Unión una fecha de inicio de las negociaciones para su adhesión, como los intentos griegos de encauzar la cuestión de Chipre mediante su inclusión en la lista de nuevas adhesiones, como de hecho ha ocurrido (<sup>130</sup>).

Esa es la razón por la que los gobernantes y la población turca siempre han considerado que la Unión Europea ha dado sistemáticamente la espalda a Turquía, prestando oídos exclusivamente a las tesis griegas en relación a sus disputas en mar el Egeo y, sobre todo, acerca de la cuestión chipriota. El hecho que Bruselas decidiese, tras la Cumbre Luxemburgo de 1997, iniciar negociaciones con Chipre para su ingreso en la Unión Europea, rechazando en cambio abiertamente la candidatura turca, fue considerado por las autoridades turcas como un acto de traición por parte de la Unión Europea, a la vez que una confirmación de que los intereses de seguridad de la Unión en el Mediterráneo Oriental se encontraban al lado de Grecia (<sup>131</sup>).

Por todo ello, tras mostrar Turquía su capacidad de bloqueo en el desarrollo futuro de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y de la PESD, resultaba, si cabe, aun más difícil mantener en el limbo su candidatura de ingreso en la Unión (<sup>132</sup>). El

---

<sup>130</sup> GARCÍA PÉREZ, Rafael, *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, UNED Ediciones, Madrid, 2003, p. 138.

<sup>131</sup> NEZIHI, Çakar, "A Strategic overview of Turkey", revista *Perceptions*, Vol. III, Nº 2, junio-agosto de 1998, pp. 9-10.

<sup>132</sup> A este respecto *vid.*, CEBECI, Münevver, *A delicate process of participation. The question of participation of WEU Associate Members in decision-making for EU-led Petersberg*

Gobierno de Ankara había mostrado abiertamente su frustración por el hecho de que la Unión Europea negase reiteradamente la participación de Turquía en el proceso decisorio de la seguridad europea, señalando que:

“Hasta que no se produjese el ingreso de Turquía en la Unión Europea, no debía haber líneas divisorias en la seguridad europea. Turquía solicita poder participar en los encuentros de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa dónde se aborde el tema de la seguridad, incluyendo los comités de reciente creación” (<sup>133</sup>).

Para Turquía, a largo plazo (hasta que no se resolviese definitivamente su ingreso en la Unión Europea), la solución ideal que servía, al mismo tiempo, para mejorar sensiblemente su vinculación institucional a la Unión, era obtener un estatuto de país asociado dentro de la PESC, similar al que ya tenía dentro de la UEO. Sin embargo, tanto en términos políticos como jurídicos, dicha fórmula, por la que abogaban algunos analistas (<sup>134</sup>), aparte de posponer transitoriamente la cuestión principal (su ingreso en la Unión), planteaba muchos problemas ya que, con ello, Turquía se convertía en el único caso de un Estado que, sin ser miembro de pleno derecho de la Unión Europea, participaría en el proceso de toma de decisiones que afectarían en cambio a los que sí lo eran. Además, aunque estratégicamente dicha opción podía haber tenido a largo plazo efectos positivos para la Unión Europea (de cara a no perder un aliado crucial en el caso de que la adhesión nunca se produjese) jurídicamente añadía un obstáculo adicional casi insalvable con vistas a la comunitarización del segundo pilar.

Por todo ello, no resultaba sencillo desvincular la cuestión de la adhesión de Turquía a la Unión Europea de la de su participación en el proceso de toma de decisiones de la PESC, sobre todo, teniendo en cuenta que aun no existía una fecha para la apertura de las negociaciones por parte de la Comisión. Lo que si quedaba claro con

---

*operations, with special reference to Turkey*, Occasional Papers, Nº 10, Institute for Security Studies, Western European Union, París, noviembre de 1999.

<sup>133</sup> Discurso de SAMI TURK, Hikmet, Ministro de Defensa de Turquía, *NATO Evolution in the 21<sup>st</sup> Century and Turkey*, Washignton D.C., 26 de abril de 1999.

<sup>134</sup> BUZAN, Barry y Díez, Thomas, “The European Union and Turkey”, *Survival*, Vol. 4, Nº 1, IISS, Londres, 1999, p. 54.

ello es que las relaciones bilaterales Unión Europea-Turquía habían entrado en una nueva dimensión, como ponía de manifiesto el alto representante de la Unión Europea para la PESC, Javier Solana, al señalar que:

“Buscaría la forma de conseguir que un aliado clave como Turquía estuviese vinculado al ámbito de la seguridad europea” <sup>(135)</sup>.

La visita oficial que Javier Solana realizó a Turquía el 1 de junio de 2000 (semanas antes de la celebración del Consejo Europeo de Santa María da Feira) con el objetivo de conocer la posición del gobierno turco acerca de los planes de la Unión Europea con respecto a la PESC y de PESD, es bastante significativa a ese respecto.

Aparte de Estados Unidos, en la actualidad la Unión Europea considera a Turquía como un aliado clave en términos estratégicos con el que conviene contar no sólo en el Mediterráneo o en el Cáucaso, sino también en los Balcanes. Turquía combina sus vínculos históricos con una presencia sustancial de las minorías nacionales turcas en la región (en dónde viven más de cuatro millones de turcos). Alrededor del 15 por ciento de la población búlgara es de origen turco, que se suma a los aproximadamente 70.000 turcos que viven en Macedonia y un número similar en Kosovo <sup>(136)</sup>. Por ese motivo, la principal preocupación de Ankara con respecto a los Balcanes está relacionada con el futuro de la minoría turca en la zona. De ahí que Turquía sea uno de los Estados más interesados en conseguir la paz y la estabilidad en la región <sup>(137)</sup>.

Por otra parte, como ya señalamos, más de la mitad del comercio turco se realiza con los Estados que integran la región. Se puede afirmar que los Balcanes

---

<sup>135</sup> BUCHAN, David, “Solana hopes to add value to EU foreign policy-making”, *Financial Times*, 15 de septiembre de 1999.

<sup>136</sup> SEZER BAZOGLU, Duygu, “Turkey in the New Security Environment in the Balkan and Black Sea Region” en MASTNY, Vojtech y NATION, Craig (eds.), *Turkey between East and West: New Challenges for a Rising Regional Power*, Westview Press, Boulder, 1996, p. 81.

<sup>137</sup> Para un estudio detallado sobre la política exterior y de seguridad turca en la región *vid.*, AYDIN, Mustafa, “(In)Security and Geopolitics in the Post-Soviet Eurasia: Regional Threats, Transnational Challenges, and Global Responses”, *SAM Papers*, N° 1/2006, Center for strategic Research, Ankara, agosto de 2006, pp. 117-140.

constituyen hoy día un área económica de gran interés para las exportaciones e inversiones turcas. Sin embargo, el mayor activismo que se aprecia en la política exterior turca actual hacia los Balcanes no se debe exclusivamente a consideraciones de tipo económico, sino más bien, al deseo de convertirse en un actor clave con el que Europa Occidental deba contar (y hasta depender) para poder llevar a cabo una política coherente en la zona. Además, la política balcánica turca siempre ha tenido en cuenta las repercusiones que tendría cada una de las acciones adoptadas por Turquía sobre Grecia. La rivalidad greco-turca a la hora de conseguir tener un mayor protagonismo en la región se hizo patente de forma especial durante el conflicto de Kosovo, cuando el ministro de Asuntos Exteriores turco, Ismail Cem, llegó a afirmar que le negativa del gobierno griego de permitir que el ejército turco atravesase territorio griego para dirigirse a Kosovo fue una “terrible irresponsabilidad”, a la vez que añadía que no podía entender:

“Cómo un alto funcionario británico agradecía a Grecia su contribución a la pacificación de Kosovo” (<sup>138</sup>).

Finalmente, ha sido en el marco de la política exterior y de seguridad turca en los Balcanes en dónde Turquía ha conseguido ganarse el respeto de la Unión Europea (y el de la OTAN). No hay que olvidar que la región constituye la vía de acceso natural de Turquía a Europa Occidental. La contribución turca a las operaciones de mantenimiento de la paz y ayuda humanitaria en la zona a lo largo de los últimos años ha sido también importante. Ankara ha promovido y participa en algunas iniciativas regionales de defensa encaminadas a mejorar la paz y la estabilidad en la Región del Mar Negro y en el Sureste de Europa, como la BLACKSEAFOR y la Fuerza Multinacional de Paz en el Sureste de Europa (MPFSEE) (<sup>139</sup>). Turquía ha participado a lo largo de la última década en varias operaciones internacionales de paz, entre ellas, la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR) y las Fuerzas de Implementación (IFOR) Fuerzas de Estabilización (SFOR) y tras su

---

<sup>138</sup> Declaraciones de Ismail Cem al diario *Turkish Daily News* (edición electrónica), 28-29 de junio de 1999.

<sup>139</sup> Para más información acerca de estas iniciativas, *vid.*, TATO PORTO, Francisco Javier, “Impacto de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea” en Turquía a las puertas de Europa..., *op. cit.*, p. 81.

sustitución en 2004 por la Fuerza de la Unión Europea (EUFOR) contribuye con un Batallón mecanizado compuesto por un contingente de 844 soldados; operación *Alba*, en Albania (1997); IFOR y Fuerza Militar para Kosovo (KAFOR), (desde 1999); operación *Libertad Duradera* en Afganistán (2002-2003) e la Fuerza Internacional para la Asistencia y Seguridad (ISAF) (asumiendo el mando en dos ocasiones, en 2002 y 2005); misiones militares de observación y consulta de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina (UNMIBH e IPTF), Timor Oriental, Georgia (UNOMIG); participación en misiones internacionales humanitarias y de ayuda tras desastres naturales (en el año 2005, ayuda a Estados Unidos tras el huracán *Katrina* , el terremoto en Pakistán, o la Misión de Naciones Unidas UNMIS, para poner fin a la violencia en la región de Darfur, en Sudán). También ha participado en misiones militares y de policía bajo mando de la Unión Europea en la antigua República Yugoslava de Macedonia. Y para finales de 2006 Turquía espera poder enviar sus fuerzas de pacificación al sur del Líbano (<sup>140</sup>).

Precisamente, teniendo en cuenta el tamaño, la capacidad y la experiencia del Ejército turco en misiones internacionales de paz y de carácter humanitario, su participación en futuras operaciones de gestión de crisis llevadas a cabo en el ámbito de la PESH puede resultar muy beneficiosa para la Unión Europea, especialmente, en el marco del Objetivo General (o *Headline Goal*) 2010, menos cuantitativo y más cualitativo. El nuevo Objetivo General de la Unión Europea para el año 2010 deberá contemplar el desarrollo de las capacidades necesarias para la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, garantizando la coherencia entre la Unión Europea y la OTAN a fin de evitar una innecesaria duplicación de estructuras y capacidades militares, aspectos para los que será necesario, desde nuestro punto de vista, la participación de Turquía en el mismo<sup>141</sup>. En operaciones de prevención y lucha contra el terrorismo el MIT turco y los servicios de Inteligencia de sus Fuerzas Armadas y de la Gendarmería tienen un amplio conocimiento de los grupos terroristas fundamentalistas que operan en la

---

<sup>140</sup> Vid., <http://www.allaboutturkey.com/army.htm>.

<sup>141</sup> Para un análisis acerca del contenido del *Headline Goal 2010* vid., GARCÍA ENCINA, Carlota, *Headline Goal 2010: ¿Se cumplirán las promesas?*, ARI, Nº 121/2004, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 12 de julio de 2004, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/549/ARI-121-2004-E.pdf>.

región. Por ello, su contribución a la seguridad europea sería de suma importancia para la Unión Europea (<sup>142</sup>).

También puede resultar de interés para ambas partes la participación de efectivos turcos en los grupos de combate con capacidad de respuesta rápida para misiones de gestión de crisis que se establezcan y pongan a disposición de la Unión Europea, que como es sabido, están basados en una unidad tipo Batallón. Turquía participa de forma activa desde hace años en la FRR de la OTAN y es de esperar que la Unión Europea llegue a concretar acuerdos de coordinación y complementariedad con la Alianza en este ámbito. Además, teniendo en cuenta la gran dependencia de Turquía de la industria de defensa estadounidense (su principal suministrador de material militar), el ingreso en la Unión Europea le abre nuevas perspectivas a la hora de poder participar en proyectos y programas que impliquen el desarrollo de capacidades europeas en el seno de la Agencia Europea de Defensa y, para la industria de defensa europea, puede llegar también a suponer una oportunidad participar en la renovación de los contratos de modernización de los equipos y material militar del ejército turco.

En el contexto del debate actual sobre la seguridad energética mundial y el problema de cómo asegurar los suministros de energía en una Europa ampliada ante las carencias de infraestructuras suficientes y rentables en materia de hidrocarburos (así como la dependencia de los suministros procedentes de Rusia, especialmente en los tres países bálticos miembros de la Unión), hay que tener muy en cuenta la importancia geopolítica y geoestratégica que puede llegar a tener Turquía para la Unión Europea como Estado de tránsito en el esquema de costes y rentabilidad del mercado energético comunitario. Hay que destacar la construcción del oleoducto de Baku-Tblisi-Ceyhan, tras la revelación de la cuenca del mar Caspio como uno de los yacimientos más importantes a nivel mundial de petróleo y gas natural (<sup>143</sup>). Sobre todo, por la mayor estabilidad política de Turquía (y, a medio plazo, también económica), con respecto a los demás países de la zona. No se puede negar que la

---

<sup>142</sup> TATO PORTO, Francisco Javier, *Impacto de la política de seguridad...*, op. cit., p. 98.

<sup>143</sup> Para un estudio detallado al respecto, vid., DE QUINTO, Javier y LLEDÓ MARÍN, María, *Aspectos económicos y logísticos relativos a los hidrocarburos del mar Caspio*, UNISCI Papers, N° 14, UNISCI-UCM, Madrid, 1999.

estructura energética de la Unión, de carácter importador, revaloriza la posición geopolítica de Turquía en este sentido, lo que puede llegar a crear una expectativa de influencia económica y política real de la Unión Europea en la región (<sup>144</sup>).

Por otra parte, los atentados del 11 de septiembre de 2001 y los conflictos desencadenados a posteriori en el marco de la lucha contra el terrorismo internacional no han hecho más que acrecentar la importancia política y geoestratégica de Turquía en la esfera internacional (<sup>145</sup>). Además, en el marco de dicha estrategia de lucha contra el terrorismo, Turquía ha sido, junto con España, uno de los promotores de la iniciativa conocida con el nombre de “Alianza de Civilizaciones”. Para el ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, la “Alianza de Civilizaciones” daba comienzo, precisamente, con las negociaciones de adhesión de Turquía a la Unión Europea (<sup>146</sup>). Además, existe una opinión, muy extendida entre los países miembros de la Unión Europea, que la cooperación con Turquía es clave para la lucha antiterrorista (<sup>147</sup>).

Finalmente, la adhesión de Turquía a la Unión Europea es considerada como un elemento básico para el desarrollo de la política mediterránea de la Unión y, especialmente, con vistas a reforzar la influencia y el peso de esta última en su frontera oriental. En opinión de Bernardino León:

“Con Turquía como miembro de la Unión, tanto el Proceso de Barcelona como la política de vecindad de una Europa ampliada adquirirá un nuevo espíritu en su dimensión mediterránea” (<sup>148</sup>).

---

<sup>144</sup> GARCÍA MIGUELÁÑEZ, Guillermo, *El proceso de integración de Turquía...*, op. cit., pp. 384-385.

<sup>145</sup> Para un análisis detallado sobre esta cuestión desde la perspectiva turca *vid.*, MÜFTÜLER BAÇ, Meltem, “Turkey’s Accession to the European Union: Institutional and Security Challenges”, revista *Perceptions*, Vol. IX, Nº 3, otoño de 2004, pp.29-43.

<sup>146</sup> “Moratinos dice que es el comienzo de la Alianza de Civilizaciones”, *ABC*, 5 de octubre de 2005.

<sup>147</sup> “La cooperación con Turquía es clave para la lucha antiterrorista”, *ABC*, 13 de julio de 2006.

<sup>148</sup> *Discurso de inauguración de Bernardino León-Gross, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, con ocasión de la V Conferencia Anual Unión Europea-Turquía*, Madrid, 18 - 19 de mayo de 2005.

Sin embargo, a este respecto conviene tener en cuenta lo que se señala en la página *web* del Ministerio de Asuntos Exteriores de Turquía:

“Hay que ser realista y, en ciertos casos, más modestos en lo que se refiere a las expectativas de Turquía acerca del Proceso Euromediterráneo”; mientras que en el caso del Diálogo Mediterráneo de la OTAN se enfatiza: “Turquía apoya fuertemente el Diálogo Mediterráneo de la OTAN desde su nacimiento en 1994. Turquía cree que la seguridad en Europa está estrechamente ligada a la seguridad en el Mediterráneo. En línea con la naturaleza progresiva del Diálogo, Turquía comparte la política de la Alianza de reforzar el Diálogo allí dónde la OTAN pueda tener valor añadido” <sup>(149)</sup>.

El ejemplo anterior sirve para poner de manifiesto la importancia tradicional que ha tenido y tiene para Turquía en la actualidad la OTAN como sistema primario colectivo de seguridad, así como los recelos e incertidumbres que despierta el desarrollo de la PESD en muchos sectores y que, según el antiguo embajador-representante permanente de Turquía ante la OTAN, pueden resumirse en cuatro:

1. Incertidumbre institucional, con respecto a preservar la integridad de la OTAN.
2. incertidumbre acerca de cómo reforzar mejor la seguridad europea.
3. Incertidumbre a la hora de respetar los acuerdos alcanzados a nivel de jefes de Estado y de Gobierno.
4. Incertidumbre nacional en relación a la protección de los intereses nacionales <sup>(150)</sup>.

---

<sup>149</sup> La cita en inglés se recoge en DRORIAN, Sevgi, *Rethinking European Security...*, op. cit., p. 435. La dirección de la página Web del Ministerio de Asuntos Exteriores de Turquía es <http://www.mfa.gov.tr>. Para un análisis más detallado acerca de la posición turca sobre la política euromediterránea *vid.*, AKGÜL AÇIKMESE, Sinem, “Management of Security in EU’s Neighborhood: Union’s tactics revisited”, revista *Perceptions*, Vol. X, Nº 3, otoño de 2005, pp. 1-25.

<sup>150</sup> La cita aparece recogida en TERZI, Özlem, *Evolving European Security Capabilities...*, op. cit., p. 112.

Como señala el Informe de la Comisión Independiente para Turquía, el argumento esgrimido en ocasiones basado en que si Turquía fuera miembro de la Unión Europea involucraría a Europa en conflictos del Oriente Medio no es convincente:

“El desarrollo de los acontecimientos en esta región turbulenta ya tiene profundas repercusiones sobre la estabilidad y la seguridad de Europa, mantenga o no Europa fronteras directas con países como Irak, Irán y Siria. Turquía, con su posición fundamental en el corazón de la región euroasiática y como pilar occidental en el más amplio Oriente Medio, puede reportar beneficios indiscutibles a las actuaciones de Europa en esta zona”<sup>(151)</sup>.

### **Epílogo: Turquía 2007**

El 8 de noviembre de 2006 la Comisión Europea hizo público su primer “Informe sobre los progresos realizados por Turquía” con vistas a su adhesión a la Unión Europea<sup>(152)</sup>. Junto a éste, otro documento de “Estrategia para la Adhesión” para el período 2006-2007 fue adoptado el mismo día<sup>(153)</sup>.

En el Documento de Evaluación la Comisión reconoce los progresos que ha realizado Turquía dentro de su noveno paquete de reformas, pero, no obstante, se lamenta de que el ritmo de éstas se haya ralentizado en el año 2006: “será importante que en 2007 se pongan en marcha serios esfuerzos para extender las reformas a todo Turquía”, señala el Informe. En concreto, se detectan carencias importantes en materia de libertad de expresión y religiosa, derechos de las mujeres, de las minorías y de los sindicatos, control civil democrático sobre los militares, deficiente aplicación del derecho penal y práctica judicial, “de acuerdo con el espíritu

---

<sup>151</sup> *Turquía en Europa...*, op. cit., p. 19.

<sup>152</sup> Commission Staff Working Document, *Turkey 2006 Progress Report*, COM (2006) 649 final, 8 de noviembre de 2006, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/Nov/tr\\_sec\\_1390\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/tr_sec_1390_en.pdf).

<sup>153</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007*, COM (2006) 649 final, 8 de noviembre de 2006, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/Nov/com\\_649\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/com_649_strategy_paper_en.pdf).

de las reformas”. Al mismo tiempo, se recuerda a Turquía la necesidad de resolver sus serios problemas económicos y sociales en el sudeste del país con vistas a asegurar el pleno disfrute de derechos y libertades a la población kurda, sobre la base de unas relaciones de buena vecindad.

Con todo, la cuestión más problemática sigue siendo la resistencia turca a la hora de aplicar el Protocolo Adicional de Ankara y, en especial, a abrir sus puertos y aeropuertos a Chipre. Para Ankara, el asunto de Chipre es político y “no es una obligación para el proceso de negociaciones, que es técnico”, según expresó el gobierno turco en un comunicado difundido tras conocerse el informe de la Comisión (154). Sin embargo, la Comisión avisa a Turquía sobre los riesgos que corren sus negociaciones de adhesión a la Unión Europea de no acceder a aplicar el Protocolo de Ankara “de forma completa y sin discriminación”. Bruselas ha ofrecido a Ankara cinco semanas más para ponerse al día en sus obligaciones y abrir, conforme a lo acordado, sus puertos y aeropuertos a los grecochipriotas. En caso contrario, el proceso de acercamiento se podría ver amenazado. El Ejecutivo comunitario esperará a las vísperas del Consejo Europeo de diciembre de 2006 para pronunciarse de forma definitiva.

La actitud de Turquía ha despertado ya duras reacciones en dos de los principales Estados de la Unión Europea: Francia y Alemania (quién ostentará la presidencia del Consejo durante el primer semestre de 2006). El ministro francés de Relaciones Exteriores, Philippe Douste-Blazy, señaló que se debería revisar el calendario de adhesión de Turquía a la Unión Europea si Ankara no reconoce a Chipre antes de finales de año. La posición de Francia es, además, de acuerdo con la reforma de su Constitución, que sea el pueblo el que decida, en referéndum el ingreso de cualquier nuevo Estado en la Unión Europea, incluido Turquía.

Por su parte, la cancillera alemana, Angela Merkel, señaló que “todos debemos cumplir lo acordado”, pero que “era necesario encontrar una solución”. Sin embargo, en el seno de la coalición de gobierno alemán han comenzado a aflorar también las

---

<sup>154</sup> “Turquía pide negociar con la UE pese a disputa”, *El Nuevo Herald.com*, 8 de noviembre de 2006, <http://www.miami.com/mld/elnuevo/15962280.htm>).

primeras diferencias acerca del ingreso de Turquía en la Unión Europea. El líder democristiano Edmund Stoiber, jefe del otro partido del flanco conservador en el Gobierno, defendía la paralización de las negociaciones con Turquía: "Ésa debe ser la consecuencia de su continua ruptura de contrato con respecto a Chipre, un miembro de la Unión Europea, y del informe negativo de la Comisión sobre la evolución turca" (155).

*Pero incluso, no existe en estos momentos un consenso generalizado* entre los miembros de la Unión acerca de cómo abordar a corto plazo las previsibles dificultades que puedan surgir con relación a las negociaciones de adhesión de Turquía. Existe una clara división entre los que abogan por la "línea dura" y quienes optan por la flexibilidad. En el primer grupo estarían los comisarios de Austria (Benita Ferrero-Waldner), Chipre (Markus Kyprianou), Francia (Jacques Barrot) y Grecia (Stavros Dimas), en perfecta armonía con el sentimiento popular en sus respectivos países. El campo de la transigencia temporal lo encabezan el presidente de la Comisión, José Manuel Durão Barroso (quién no obstante, recientemente solicitaba frenar la expansión de la Unión Europea tras el ingreso de Rumania y Bulgaria, al menos, "antes de que haya una solución sobre el asunto constitucional" ) y el comisario de la Ampliación, Olli Rehn.

Lo anterior pone de manifiesto que el proceso de adhesión de Turquía en la Unión Europea será largo y, en cualquier caso, plagado de dificultades, aunque no insalvables. Son muchos los que opinan que, mientras duren las negociaciones, la Unión Europea estará en una situación privilegiada a la hora de exigir al Gobierno de Ankara una serie de reformas que, una vez se produzca su ingreso en la Unión ya no estará en situación de solicitar. De ahí que, de momento, tan solo se hable de los aspectos positivos del largo período de negociación. Por su parte, la CE ha declarado haber aprendido de 'las lecciones del pasado' y por ello ha propuesto que el proceso de ampliaciones futuras de la Unión Europea sea mucho más severo con los candidatos y más transparente con la opinión pública. Es decir, lo que se pretende, además, es garantizar el apoyo de la población de la Unión Europea para futuras ampliaciones pretensión, sin duda alguna, muy legítima, pero que introduce un elemento adicional de gran incertidumbre en materia de adhesiones de nuevos Estados a la Unión.