

# TURQUÍA, EL ETERNO CANDIDATO A LA UNIÓN EUROPEA

Laura Batalla Adam\*

**SUMARIO: 1. Introducción: un breve repaso de la política exterior turca. 2. ¿Está Europa perdiendo a Turquía o está Turquía abandonando su aspiración europea? 2.1. Turquía, más cerca del régimen libre de visados. 2.2. Hacia una Unión Aduanera reforzada. 3. 2013: ¿una nueva oportunidad para recomponer las relaciones Turquía-UE? 3.1. La cuestión chipriota 3.2. El bloqueo político de Francia y Alemania. 4. El camino de Turquía hacia la Unión Europea y sus reformas 4.1. Informe de 2012 sobre los progresos realizados por Turquía. 4.2. La nueva Constitución y la cuestión kurda. 4.3. ¿Todavía desea Turquía convertirse en miembro de la UE? 5. El lugar de Turquía en el futuro incierto de la Unión Europea.**

## RESUMEN

*Turquía lleva llamando a la puerta de Europa desde comienzos de los años 60 del siglo pasado. Las relaciones entre la Unión Europea y Turquía están estancadas y la paciencia de Ankara parece estar acabándose. El contencioso con Chipre y la oposición de Francia y Alemania al ingreso de Turquía a la UE, han imposibilitado el avance de las negociaciones de adhesión. Al mismo tiempo, las expectativas generadas a raíz del inicio formal de las negociaciones se han ido desvaneciendo a medida que el sentimiento de frustración se ha ido apoderando de la opinión pública turca. Sin embargo, 2013 se presenta favorable al desbloqueo de las relaciones. El éxito del proceso dependerá, por un lado, del compromiso de Turquía por proseguir con sus reformas internas y, por el otro, de la credibilidad de las promesas hechas por la UE a Ankara. El camino hacia la*

---

\* Analista político especializada en asuntos UE-Turquía y asesora en el Parlamento Europeo. E-mail: [laura.batalla@coleurope.eu](mailto:laura.batalla@coleurope.eu).

*UE se prevé largo y difícil, pero ninguna de las partes puede permitirse el lujo de decir que no a la otra dados los intereses mutuos que comparten.*

## **ABSTRACT**

*Turkey has been knocking on Europe's door since the early 60s. Relations between Turkey and the EU have stalled and Ankara seems to be losing its patience. The "Cyprus issue" and the categorical opposition of France and Germany to Turkey's EU membership have prevented any relevant progress in the accession negotiations. At the same time, the expectations created after the opening of negotiations have been vanishing as the frustration has been taking over the Turkish public opinion. Some positive developments are expected in 2013. However, the success of the process will largely depend both on Turkey's commitment to continue its domestic reforms and the EU's willingness to live up to its commitments. Turkey's road to the EU is expected to be long and bumpy. Having said that, the EU nor Turkey can afford to say no to each other as they share common interests.*

**Key words:** EU-Turkey relations; EU enlargement; Accession talks; Visa liberalisation; Cyprus.

## **1. INTRODUCCIÓN: UN BREVE REPASO DE LA POLÍTICA EXTERIOR TURCA**

El acceso de Turquía a la Unión Europea (UE) representa el proceso de adhesión más largo y tortuoso de la historia de la UE. En 2009, se cumplieron 50 años de la solicitud de Turquía para convertirse en miembro asociado de la Comunidad Económica Europea (CEE), predecesora de la UE. En 1963, Turquía firmó el Tratado de Ankara, también conocido como "Acuerdo para Crear una Asociación entre la República de Turquía y la Comunidad Económica Europea", en el que se contemplaba de forma explícita la plena adhesión de Turquía en el futuro (Artículo 28).

La formalización de la Unión Aduanera en 1996 reforzó la interdependencia económica de Turquía con la UE, mientras que el reconocimiento de su condición como país candidato en 1999 supuso el inicio de un proceso de reformas sin precedentes en el país. Las negociaciones formales de adhesión dieron comienzo en 2005<sup>1</sup>, tras el reconocimiento unánime por parte de la UE del cumplimiento de los requisitos democráticos, políticos y económicos de adhesión, conocidos como los Criterios de Copenhague, por parte de Turquía.

Turquía es un país considerado tradicionalmente como puente entre Oriente y Occidente. Pese a contar con una población de mayoría musulmana, Turquía ha logrado afianzar una democracia laica poniendo de manifiesto la compatibilidad del islam y los valores democráticos.

Pese a no pertenecer a la UE, Turquía forma parte de estructuras occidentales como el Consejo de Europa<sup>2</sup> (1949), el primer lazo institucional con Europa tras la Segunda Guerra Mundial, así como la Organización del Tratado Atlántico Norte<sup>3</sup> (1952) y las Naciones Unidas desde su fundación. Asimismo, Turquía es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1961), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE, 1973) y el G-20 (1999).

Por otro lado, Turquía es miembro de la Organización para la Cooperación Islámica, organismo internacional creado en 1969 que agrupa a 57 estados de confesión musulmana; miembro de la Cooperación Económica del Mar Negro (BSEC, en sus siglas en inglés) desde su fundación en 1992; miembro de la Organización de Cooperación Económica (ECO en inglés), que agrupa a siete países de Asia y a tres de Europa; miembro del Consejo de Cooperación de los Estados de Habla Túrquica, formado por Azerbaiyán, Kazajstán, Kirguistán y Turquía; miembro de la Asociación de Nacional del

---

<sup>1</sup> El mismo día en que Croacia inició sus negociaciones de adhesión, convirtiéndose en el vigésimo octavo miembro de la UE en julio de este año.

<sup>2</sup> Tras la fragmentación política del continente a raíz de la Segunda Guerra Mundial, el Consejo de Europa nació como foro de cooperación entre los estados de Europa bajo el ideal de la integración europea. En tanto que Estado miembro, Turquía ha participado en los esfuerzos del Consejo de Europa por contribuir a la integración europea, mediante sus plataformas intergubernamentales y parlamentarias. Desde su fundación, los diputados turcos han participado en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y han contribuido a los debates sobre la construcción de Europa y de una identidad y visión europea común.

<sup>3</sup> Con el segundo mayor ejército de la OTAN, tras el de Estados Unidos, Turquía ha jugado un papel crucial en la defensa y seguridad de Europa.

Sudeste Asiático (ASEAN, en sus siglas en inglés) y miembro del D-8, grupo conocido como el “Developing-eight” que reúne a ocho países en desarrollo de mayoría musulmana, Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, Malasia, Nigeria, Pakistán y Turquía.

La frustración ante el estancamiento de las negociaciones sobre la adhesión de Turquía a la UE, llevó al primer ministro turco, Recep Tayipp Erdoğan, a sugerir a finales del pasado mes de enero, el abandono de las negociaciones con la UE en pro de la adhesión a la Organización de Cooperación de Shangai<sup>4</sup> (OCS). Erdoğan ha calificado a dicha organización de “mejor y más poderosa” que la UE. Pese al gran revuelo provocado por las declaraciones de Erdoğan, analistas europeos y turcos coinciden en apuntar que la adhesión turca a la OCS no representaría, en ningún caso, una alternativa viable a la pertenencia al club europeo.

La apuesta de Erdoğan responde, sobre todo, al interés por estrechar los lazos económicos con Rusia y China. Pese a su corta historia, la OCS se ha consolidado como una de las organizaciones multilaterales más influyentes de Eurasia<sup>5</sup>. En los últimos años, Turquía ha intentado repetidamente obtener la afiliación formal a la OCS, primero como país observador y luego como socio de diálogo, un status que le fue otorgado en junio de 2012 y que constituye la antesala de la plena adhesión.

Los críticos de Erdoğan atribuyen su interés por entrar en la OCS a la voluntad de aplicar medidas autoritarias similares a las de los regímenes que la integran. A diferencia de la UE, la OCS no se pronuncia respecto a los regímenes políticos de sus miembros defendiendo el principio de no injerencia en los asuntos internos de cada país e interpreta que ello deja exentos a sus miembros de recibir críticas de gobiernos extranjeros sobre el respeto a los derechos humanos en sus respectivos países. Con respecto a los seis países que integran la OCS, Turquía es el país que comparte más valores con Occidente, además de ser el único que pertenece a la OTAN. En este sentido, Turquía podría desempeñar un papel clave a la hora de impedir que la organización se convierta abiertamente en anti OTAN y anti Occidente.

---

<sup>4</sup> Previamente conocida como los Cinco de Shangai, la Organización de Cooperación de Shangai es una organización intergubernamental fundada en junio de 2001 por los líderes de la República Popular China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, con el objetivo de preservar la seguridad regional haciendo frente al terrorismo, el separatismo y el extremismo en la región.

<sup>5</sup> Sus seis miembros de pleno derecho suman el 60% del territorio de Eurasia y su población representa un cuarto de la población mundial.

Tradicionalmente, la política exterior turca se ha regido por el interés en mantener relaciones con el mundo occidental con el objetivo primordial de ser reconocida por Occidente. Ankara considera la adhesión a la UE como el resultado natural de siglos de relaciones con Europa.

Mustafa Kemal Atatürk, fundador de la República de Turquía y su primer presidente, fue el instigador de las mayores reformas de inspiración occidental –la abolición de la Sharia, la sustitución del alfabeto árabe por el latino, la proclamación de la laicidad del estado y la concesión del derecho de voto a las mujeres, entre otras- con el fin de modernizar el país a principios del siglo pasado.

La llegada al poder en 2002 del gobierno islámico moderado del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP, en sus siglas en turco), liderado por Recep Tayipp Erdoğan, ha supuesto un ligero cambio de rumbo en la política exterior del país. Inspirándose en las doctrinas del primero asesor de política exterior del primer ministro y posteriormente Ministro de Asuntos Exteriores, Ahmet Davutoğlu, Turquía ha buscado una mayor presencia regional en los Balcanes, Oriente Medio y el Cáucaso, basándose en el principio rector recogido en su libro *Profundidad estratégica*. Según Davutoğlu, Turquía debe adoptar una política exterior más ambiciosa y activa dada su excelente posición geoestratégica encaminada a estrechar, de manera paralela, los lazos históricos y culturales con sus vecinos más próximos<sup>6</sup>, mediante el poder blando, la resolución de conflictos y el establecimiento de fuertes vínculos económicos.

En la última década, la política exterior turca se ha vuelto más influyente y proactiva. Su éxito responde a la adopción de una política multidimensional para hacer frente a la reestructuración internacional, adaptando su visión al pensamiento político contemporáneo.

El primer mandato de Erdoğan, comprendido entre los años 2002 y el 2007, marcó la época dorada de las reformas internas, especialmente significativas en los ámbitos constitucional (el control civil del ejército, la reforma de la ley de libertad religiosa, la ampliación de los derechos culturales de los kurdos) y penal (aboliendo la pena de muerte y el delito de adulterio) ante la gran expectación suscitada por el inicio de las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE. Sin embargo, la ralentización del proceso

---

<sup>6</sup> Europa, Oriente Medio, los Balcanes, el Cáucaso, el Caspio, el Golfo, el Mar Negro y Asia Central.

de reformas internas y la reorientación de la política exterior turca durante su segundo mandato han sido utilizados como elementos de crítica por parte de los detractores de la adhesión de Turquía a la UE.

## **2. ¿ESTÁ EUROPA PERDIENDO A TURQUÍA O ESTÁ TURQUÍA ABANDONANDO SU ASPIRACIÓN EUROPEA?**

Paradójicamente, la aspiración europeísta de Turquía se ha visto acompañada de un desencanto creciente con la UE poco después del inicio formal de las negociaciones en 2005, fundamentalmente a causa de la oposición política de países como Francia y Alemania y al contencioso de Chipre.

Desde su inicio, sólo 13 de los 35 capítulos<sup>7</sup> que componen la negociación han sido abiertos, y hasta la fecha sólo se ha cerrado uno (Ciencia e Investigación). Otros 18 capítulos están sujetos al bloqueo político de Chipre<sup>8</sup> (seis), Francia<sup>9</sup> (cinco) y el Consejo Europeo en su conjunto (ocho)<sup>10</sup>. A raíz de las decisiones de la cumbre de diciembre de 2006, el Consejo Europeo decidió bloquear ocho capítulos, todos ellos relacionados con la Unión Aduanera, debido al incumplimiento por parte de Turquía de aplicar el Protocolo Adicional de Ankara a todos los Estados miembros de la UE, incluido Chipre, país al que no reconoce. Ankara se niega a abrir sus puertos y aeropuertos al tráfico procedente de la República de Chipre salvo que la UE levante el aislamiento económico a los turcochipriotas. Como consecuencia de tan prolongada disputa, el Consejo Europeo decidió condicionar el cierre provisional de todos los capítulos de adhesión a la solución del “problema chipriota”, mientras que dicha condición no fue impuesta para el ingreso de la República de Chipre en 2004.

---

<sup>7</sup> Las negociaciones se centran en la adopción y aplicación del acervo comunitario. El acervo se divide en tantos capítulos como ámbitos en los que es preciso avanzar.

<sup>8</sup> En 2009, Chipre bloqueó seis capítulos, entre los que se cuentan el relativo al Poder Judicial y Derechos Fundamentales, Energía, Educación y Cultura, emplazando a Turquía a normalizar sus relaciones con Chipre.

<sup>9</sup> Antes de ser elegido en mayo de 2007, la animadversión de Nicolas Sarkozy hacia Turquía ya era conocida. Sarkozy sostiene que Turquía no debe ser miembro de la UE porque pertenece a una civilización diferente. Inmediatamente después de ser elegido como presidente, Sarkozy bloqueó cinco capítulos (política regional, la unión económica y monetaria, la Política Agraria Común, las disposiciones institucionales y las disposiciones financieras) de crucial importancia en las negociaciones, a pesar de que Francia había dado su bendición oficial a la apertura de las negociaciones con Turquía en 2005.

<sup>10</sup> El capítulo 11 relativo a la Política Agraria Común está sujeto al bloqueo francés y suspendido, al mismo tiempo, por el Consejo Europeo.

Dado que los tres capítulos restantes –la Política de Competencia, la Política Social y de Empleo y la Política de Contratación Pública- acostumbra a dejarse hasta el final del proceso puesto que su apertura comporta parámetros técnicos especialmente complicados y costosos, no queda ningún capítulo más por abrir, a no ser que se levante el veto a alguno de ellos. El último capítulo se abrió durante la presidencia española de la UE en 2010<sup>11</sup>. Desde entonces, las relaciones entre Turquía y la UE se encuentran en punto muerto.

Tras dos años sin avances significativos, la Comisión Europea decidió crear una “Nueva Agenda Positiva” con el objetivo de mantener vivo el proceso de adhesión y evitar el colapso durante la Presidencia Chipriota del Consejo de la UE durante el segundo semestre de 2012. La Agenda fue lanzada en Ankara el 17 de mayo de 2012 en presencia del Comisario de Ampliación y Política de Vecindad de la UE, Štefan Füle, y Egemen Bağış, Ministro de Turquía para Asuntos de la UE y el Jefe Negociador. Ambas partes han reiterado que la Agenda Positiva no constituye en ningún caso una alternativa al proceso de negociación, sino una forma complementaria de acelerar y reforzar los mecanismos de cooperación en ámbitos de especial importancia para las relaciones entre la UE y Turquía como son el régimen de visados, las reformas políticas, la energía, la lucha contra el terrorismo y el cumplimiento de los requisitos técnicos de los capítulos de negociación que permanecen bloqueados.

La Agenda incluye la creación de grupos de trabajo cuya tarea es la de acelerar el proceso de aproximación legislativa al acervo comunitario en ocho capítulos: Derecho de Establecimiento y Libertad para Administrar Servicios (Capítulo 3), Política de Competencia (Capítulo 6), Sociedad de la Información y Medios de Comunicación (Capítulo 10), Estadísticas (Capítulo 18), Poder Judicial y Derechos Fundamentales (Capítulo 23), Justicia, Libertad y Seguridad (Capítulo 24), Salud y Protección del Consumidor (Capítulo 28) y Control Financiero (Capítulo 32). Hasta la fecha, las primeras reuniones de los grupos de trabajo relativos a seis de los ocho capítulos anteriores ya se han celebrado. El hecho de que durante el presente año no se haya celebrado ninguna reunión más hace pensar que el mandato atorgado a la Agenda Positiva ha sido dado por concluido al tratarse de una medida transitoria. Según apuntan

---

<sup>11</sup> Seguridad Alimentaria, Veterinaria y Política Fitosanitaria (Capítulo 12).

fuentes diplomáticas, las negociaciones deben proseguir en el marco del proceso de negociación fijado por la UE sin limitarse a la discusión de capítulos específicos.

## **2.1. Turquía, más cerca del régimen libre de visados**

Una de las áreas donde se ha producido un avance significativo es la relativa al levantamiento de los requisitos para la exención de visados a los ciudadanos turcos, siempre y cuando Turquía cumpla con las obligaciones que se derivan del "Acuerdo de Readmisión" para la repatriación de los inmigrantes irregulares que entran en la UE procedentes de Turquía.

El 21 de junio de 2012, el Consejo otorgó a la Comisión Europea el mandato para iniciar las negociaciones para la exención de los visados, tras la rúbrica del Acuerdo de Readmisión entre ambas partes. En consecuencia, la Comisión Europea ha elaborado una hoja de ruta para las negociaciones sobre visados, movilidad y migración con el objetivo de conceder la exención de visado a los ciudadanos turcos. Erdoğan ha anunciado que está listo para firmar, ratificar y aplicar el acuerdo de readmisión, sin embargo recela de las garantías sobre la aplicación del acuerdo y la consecuente supresión del régimen de visados.

El proceso corre el riesgo de llevar más tiempo de lo esperado si algunos Estados miembros, tradicionalmente contrarios a conceder a Turquía un régimen sin visados, tratan de retrasarlo por temor a que los turcos aprovechen dicha exención para establecerse de manera permanente en la UE<sup>12</sup>.

Por otro lado, la administración turca sostiene que un acuerdo de readmisión con la UE sería demasiado costoso para su bolsillo, puesto que el acuerdo no sólo obliga a Turquía a repatriar a los ciudadanos turcos que se encuentran en la UE sin autorización, sino también a los nacionales de terceros países que han entrado a la UE a través de Turquía. Según datos facilitados por FRONTEX, la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la

---

<sup>12</sup> Sin embargo, ningún Estado miembro tiene derecho a veto. Los Estados miembros deben votar por mayoría cualificada, por lo que Turquía podría permitirse unos pocos votos negativos.



Unión, casi el 80% de los cruces ilegales de fronteras en la UE en 2010, lo que equivale a más de 50.000 casos, se produjeron en la frontera turco-griega<sup>13</sup>.

La cuestión de la exención de los visados ha sido objeto de gran controversia en las relaciones entre la UE y Turquía. Turquía es el único país candidato cuyos ciudadanos están obligados a solicitar un visado para entrar en la UE. Incluso países no candidatos, como Ucrania o Moldavia, están negociando en la actualidad la eliminación del régimen de visados con la UE. Turquía interpreta que no ha sido tratada en igualdad de condiciones con respecto a sus vecinos balcánicos, cuando en el año 2008 la UE les brindó una hoja de ruta hacia la exención de visados que obtendrían tres años más tarde.

Al mismo tiempo, un creciente número de decisiones de la Corte Europea de Justicia (ECJ, en sus siglas en inglés) ha declarado ilegal la obligación de visados para los nacionales turcos en ciertos casos<sup>14</sup>. Ciudadanos y, sobre todo, empresarios turcos han acudido a los tribunales alegando que el requisito de visado para estancias cortas constituye una limitación de las libertades de establecimiento y la libre prestación de servicios, previstas en el Acuerdo de Asociación de 1963<sup>15</sup>. Los tribunales han examinado si el país de la UE en cuestión exigía visados a empresarios y proveedores de servicios de origen turco antes de la entrada en vigor del Protocolo Adicional –el 1 de enero de 1973– en los entonces nueve países miembros de la CEE y con respecto a la fecha de entrada a la UE del resto de países europeos. En caso de que no existiera el requisito del visado con anterioridad a dichas fechas, los tribunales europeos, incluida la Corte Europea de Justicia, han dictaminado que el nuevo requisito de visado constituye una nueva restricción y, por lo tanto, es ilegal.

A principios del pasado mes de abril, la Comisión Europea acogió con gran satisfacción la adopción en el Parlamento turco de la Ley sobre extranjeros y protección internacional, la cual refleja el esfuerzo del país por establecer un marco legal e

---

<sup>13</sup> Consultar el Press Pack de mayo de 2011, FRONTEX, [http://www.frontex.europa.eu/assets/Media\\_centre/Frontex\\_Press\\_Pack.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Media_centre/Frontex_Press_Pack.pdf)

<sup>14</sup> El caso más notorio es la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de febrero de 2009 de los Sres. Mehmet Soysal y Ibrahim Savatli contra la República Federal de Alemania. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:090:0002:0002:ES:PDF>

<sup>15</sup> El Acuerdo de Asociación preveía en su redactado la introducción de la libertad de establecimiento (para llevar a cabo una actividad económica) y la libre prestación de servicios. Además, el Protocolo Adicional y Protocolo Financiero anejo al Acuerdo de Asociación de 1970 prohíbe la introducción de nuevas restricciones a las libertades anteriormente citadas. El artículo 41.1., relativo a la llamada “cláusula de suspensión”, estipula lo siguiente: “Las partes contratantes se abstendrán de introducir entre sí nuevas restricciones sobre la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios”.

institucional sólido sobre la inmigración y el asilo en línea con los estándares internacionales y de la UE. De acuerdo con la nueva ley, los apátridas tendrán derecho a residir en Turquía tras haber solicitado el carnet de identidad correspondiente. Al mismo tiempo, la ley hace más difícil la deportación de los extranjeros introduciendo requisitos más exigentes. Su adecuada implementación solucionará, al mismo tiempo, otros asuntos identificados en la hoja de ruta para la liberalización de los visados.

Tomando como referencia el caso de los Balcanes, si Turquía cumple las condiciones puede esperar que el proceso dure entre dos y tres años. Se trata de un proceso de construcción de confianza entre ambas partes. Para ello, Turquía debe tomarse la hoja de ruta en serio empezando por diseñar una nueva ley de asilo y estableciendo una cooperación más estrecha con FRONTEX para reducir la inmigración ilegal hacia Grecia. A su vez, la UE debe tomar en consideración las reformas emprendidas por Turquía y avanzar en el diálogo sobre la liberalización de los visados, enviando una clara señal de compromiso tanto con los representantes turcos como con sus ciudadanos con respecto a los precedentes fijados por las decisiones judiciales. Sin duda, la suavización del régimen de visados mejoraría considerablemente la imagen de la UE a ojos de los ciudadanos turcos.

## **2.2. Hacia una Unión Aduanera reforzada**

Turquía está ligada a la política comercial de la UE por medio de la Unión Aduanera. Sin embargo, Ankara no dispone de medios para influir en dicha política. Ello se debe a las asimetrías inherentes al acuerdo de la unión aduanera, algo que podría solucionarse en el momento en que Turquía se convierta en miembro de pleno derecho de la UE. Debido a que la adhesión a la UE todavía constituye una meta lejana, las autoridades turcas consideran que esta situación se ha vuelto insostenible.

La unión aduanera ha tenido un impacto apreciable en la economía turca. Sin embargo, en los últimos cinco años las exportaciones de Turquía a la UE crecieron menos que la tasa media de crecimiento de las exportaciones totales de Turquía. Ello se debe, primordialmente, a la diversificación de la economía turca hacia otros mercados, en parte causada por la desaceleración económica en Europa. Pese a ello, la UE continúa siendo el principal socio comercial de Turquía. Por su lado, Turquía es el séptimo socio importador

de la UE y el quinto en cuanto al número de exportaciones. Al mismo tiempo, el 70% de la inversión extranjera directa en Turquía proviene de la UE.

Turquía es hoy en día la sexta economía más grande de Europa. En 2011, fue el país que registró el mayor crecimiento económico de Europa con una tasa del 8,5%. A pesar de que en el último año la economía turca sólo creció un 2,2%, en parte como consecuencia de la crisis que atraviesa la vecina Europa, su economía continúa beneficiándose de una exitosa política de diversificación. En el centenario de la fundación de la República, Turquía aspira a convertirse en la décima potencia económica mundial.

La Unión Aduanera abarca todos los productos industriales, pero no incluye los productos agrícolas (sujetos a concesiones comerciales bilaterales), los servicios o la contratación pública. Turquía y la UE deben fijarse el propósito de ampliar su unión aduanera a la circulación de los servicios, un sector que representa el 65% del total de la economía turca y el 74% de la europea<sup>16</sup>.

Por otro lado, el gobierno turco pide a la UE que tenga en cuenta sus intereses comerciales cuando negocia acuerdos de libre comercio con terceros países. Dado que Turquía no es un Estado miembro de la UE, la Comisión no puede hablar en su nombre. Para evitar que esto suceda, la Comisión podría, por ejemplo, celebrar consultas previas con Turquía e incluso instar a los terceros países en cuestión a negociar de manera paralela un acuerdo de libre comercio con Turquía.

Sin embargo, Turquía debe cumplir al mismo tiempo los compromisos derivados de su unión aduanera con la UE relativos a la aplicación de los derechos de propiedad intelectual así como la eliminación de las barreras no arancelarias al comercio, tales como las licencias de importación y los registros de productos.

Turquía ha manifestado su interés por formar parte del tratado de libre comercio que la UE está negociando en la actualidad con Estados Unidos. El ejecutivo turco teme que de ser excluido, dicho acuerdo perjudique el comercio de su país con Europa y EE.UU. Sin embargo, la Comisión Europea ha instado a Turquía a negociar de manera paralela un tratado bilateral con EE.UU. A mediados de mayo, el primer ministro turco

---

<sup>16</sup> En noviembre de 1996, el Consejo acordó unas directrices de negociación en materia de liberalización de servicios y contratación pública entre la EU y Turquía, siguiendo la propuesta de la Comisión de ampliar y profundizar en el proceso de unión aduanera. Sin embargo, las negociaciones fueron suspendidas en el año 2002.

mantuvo una reunión con el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, con el fin de incrementar el comercio recíproco y las inversiones entre ambos países.

### **3. 2013: ¿UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA RECOMPONER LAS RELACIONES TURQUÍA-UE?**

El año 2012 fue especialmente tenso para las relaciones entre la UE y Turquía. El 1 de julio de 2012, Turquía decidió abstenerse de cualquier reunión y contacto con la Presidencia chipriota del Consejo de la UE, hecho que dificultó aún más el avance de las relaciones entre la UE y Turquía.

Se espera que el 2013 sirva para reconstruir una relación deteriorada. La Presidencia Irlandesa se presentó como el marco idóneo para relanzar el interés de ambas partes en las negociaciones de adhesión debido a su entusiasmo por reavivar el proceso. Con anterioridad al estallido social en contra del gobierno turco a finales del pasado mes de mayo, una serie de acontecimientos dejaron entrever un cierto viraje positivo de las relaciones entre la UE y Turquía.

Países tradicionalmente opuestos al ingreso de Turquía en la UE, como Alemania o Francia, flexibilizaron sus posturas en los últimos meses, abriendo la puerta a un diálogo más fluido.

A principios del pasado mes de abril, la Alta Representante para la Política Exterior de la UE, Catherine Ashton, visitó Ankara para reunirse con el primer ministro Erdoğan y el ministro de asuntos exteriores, Ahmet Davutoğlu, y discutir en detalle las relaciones entre la UE y Turquía a la luz de la apertura de nuevos capítulos de negociación. Ashton subrayó su compromiso con la reactivación de las conversaciones y confió que en los próximos meses pueda darse un impulso al proceso de adhesión. Por su lado, a finales de mayo, el presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, realizó su primera visita a Turquía desde que ostenta el cargo. Más allá de los resultados concretos derivados de su visita, su presencia ha servido para enviar una clara señal de compromiso con el proceso.

La presidencia lituana, que tomó las riendas de la UE el pasado 1 de julio, promete seguir el mismo camino que su predecesora por lo que respecta a su compromiso con el

avance de las negociaciones con Turquía. La presidenta lituana, Dalia Grybauskaitė, ha anunciado que está decidida a acelerar el proceso y confía poder abrir tres nuevos capítulos de negociación. Podría tratarse de los capítulos 5, 8 y 19, relativos a la Política de Competencia, la Política Social y de Empleo y la Política de Contratación Pública, respectivamente, ninguno de ellos sometido a bloqueo político.

Por último, el nuevo clima entre Bruselas y Ankara también se ha visto alentado por el incipiente proceso de paz con los kurdos. Sin embargo, los acontecimientos recientes en Turquía, que tuvieron como desencadenante las protestas ciudadanas en contra de la construcción de un centro comercial en el parque de Gezi, han dejado en suspenso momentáneamente las expectativas de reanudación de las conversaciones entre ambas partes.

### 3.1. La cuestión chipriota

La cuestión chipriota constituye uno de los mayores obstáculos a la adhesión de Turquía a la UE. La isla permanece dividida desde 1974 cuando Turquía envió tropas a la isla en respuesta al golpe de estado apoyado por la junta militar griega que depuso al entonces presidente de Chipre, el Arzobispo Makarios, en pro de la unión de la isla con Grecia (*enosis*). La República Turca del Norte de Chipre, autoproclamada en 1975, sólo es reconocida internacionalmente por Turquía.

El resultado negativo del referéndum de abril de 2004<sup>17</sup> sobre el plan Annan de reunificación de la isla auspiciado por las Naciones Unidas, rechazado por más del 75% de los grecochipriotas del sur y apoyado por el 65% de los turcochipriotas del norte, supuso una oportunidad histórica perdida.

Pese al fallido intento por reunificar la isla, Chipre se convirtió en nuevo Estado miembro de la UE a los pocos días de haberse celebrado el referéndum. Los grecochipriotas sabían que fuese cual fuese el resultado del referéndum serían admitidos en la UE de todos modos. Debido a la división *de facto* de la isla, el acervo comunitario no se aplica en la parte turca del norte. Al no poder comerciar directamente con la UE,

---

<sup>17</sup> El Plan Annan abogaba por la creación de un estado federal de dos zonas bajo una ciudadanía común y una serie de compromisos respecto a las disputas territoriales y de propiedad.

debido a la falta de implementación de la directiva de comercio directo, el norte de la isla se encuentra en una situación de aislamiento económico, pudiendo comerciar únicamente de manera legal con Turquía.

Turquía apuesta por la reunificación comunal de Chipre, pero se niega a reconocer al gobierno grecochipriota. Sin embargo, el actual *statu quo* beneficia a los grecochipriotas, ya que como miembros de la UE, son considerados los únicos representantes de la isla, disminuyendo sus incentivos para encontrar una solución a dicha disputa.

Una cosa está clara: hasta que no se solucione la cuestión chipriota, no habrá avances significativos en el proceso de negociaciones de Turquía con la UE. Turquía se enfrenta a un dilema en su política exterior en relación a esta cuestión: ¿Qué es más importante para Ankara: ¿la protección de la parte norte de Chipre o la potencial pertenencia de Turquía a la UE? Dado que la entrada de Turquía en la UE depende en gran medida de la solución del estatus de la isla, se espera que Turquía haga un mayor esfuerzo para promover dicha solución dando el primer paso. En señal de compromiso con la construcción europea, la apertura por parte de Turquía de los puertos y aeropuertos a los barcos chipriotas supondría un paso de gigante hacia un mayor entendimiento entre ambas partes. Sin embargo, ello sería interpretado como un signo de debilidad y supondría el reconocimiento tácito del gobierno grecochipriota como único representante de la isla.

La victoria de Nicos Anastasiades en las elecciones presidenciales de Chipre del pasado mes de febrero, supone un atisbo de esperanza en las maltrechas relaciones con Turquía. Anastasiades fue el único político grecochipriota que votó a favor del Plan de Kofi Annan en el referéndum de 2004, siendo acusado de traidor por el ala ultranacionalista, y ha anunciado su intención de sentarse en la mesa de negociaciones con la UE y a Turquía. Un mayor entendimiento entre ambas partes podría revertir en la creación de las estructuras necesarias para la implementación de las normas europeas para el comercio directo con la parte septentrional de la isla y allanar el camino para la apertura de los seis capítulos bloqueados por Chipre.

Pese a que la actual coyuntura económica en Chipre no parezca favorecer la resolución del conflicto, el rescate financiero a Chipre se presenta, al mismo tiempo,

como la mejor oportunidad de los últimos 40 años para que los gobiernos europeos presionen a Chipre para alcanzar un acuerdo diplomático con Turquía. En un comunicado reciente, el comisario europeo de Asuntos Económicos y Monetarios y ex comisario de la UE para la Ampliación durante la Comisión Barroso I, concluía un discurso sobre el programa de apoyo económico a Chipre llamando a revitalizar el proceso que conduzca a la reunificación, hecho que en su opinión redundaría "en un gran impulso económico y social de Chipre"<sup>18</sup>.

Sin embargo, en los últimos meses, ha aflorado un nuevo conflicto entre la República de Chipre y Turquía que amenaza con cerrar la puerta a la reunificación pacífica de la isla. Se trata de los derechos de explotación de hidrocarburos hallados en el mar Mediterráneo. Ankara exige que parte de los beneficios de la exploración gasística reviertan también sobre los ciudadanos del norte de Chipre. De hecho, una cooperación con Turquía en este ámbito podría ofrecer a Chipre ganancias económicas similares, además de relajar el nivel de tensión entre los gobiernos de Grecia, Chipre y Turquía. La construcción de un gaseoducto entre la isla y la costa mediterránea de Turquía reduciría significativamente los gastos ligados al transporte del gas y atraería más fácilmente la inversión extranjera.

### **3.2. El bloqueo político de Francia y Alemania**

Casi la mitad de los 35 capítulos de negociaciones están bloqueados por motivos políticos. Francia y la República de Chipre bloquean, en conjunto, 11 capítulos. Además, la cuestión chipriota es instrumentalizada por otros estados miembros –especialmente Francia y Alemania- para bloquear el ingreso de Turquía a la UE. Ankara siempre ha criticado duramente la politización del proceso de adhesión turco argumentando que éste debería basarse en un proceso técnico con criterios objetivos.

La victoria de François Hollande en las elecciones presidenciales francesas de mayo de 2012 auguraba un cambio de rumbo en la tradicional postura francesa respecto a la adhesión turca.

---

<sup>18</sup> Oli Rhen, "Economic Dialogue on financial assistance to Cyprus", RAPID, 8 de mayo de 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-394\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-394_en.htm).

En claro contraste con su predecesor, Nicolas Sarkozy, quien argüía que Turquía no debe formar parte de la UE dado que no pertenece a Europa, Hollande sostiene que la candidatura de Turquía debe ser juzgada en base a sus progresos políticos y económicos.

A mediados del pasado mes de febrero, el ministro de Asuntos Exteriores francés, Laurent Fabius, anunciaba el desbloqueo del capítulo 22<sup>19</sup>, relativo a la Política Regional y Coordinación de los Fondos Estructurales, por parte de Francia.

Desde el año 2002, el gobierno del AKP ha introducido tímidas medidas en cumplimiento con los requisitos de la política regional de la UE. Sin embargo, la apertura de este capítulo requiere reformas más ambiciosas. Turquía es un país con una administración fuertemente centralizada. Por este motivo, el capítulo 22 es de vital importancia para el desarrollo social y económico de las regiones más desfavorecidas de Turquía, así como para hacer frente a las demandas de mayor autonomía local en un país altamente centralizado, contribuyendo así a los esfuerzos del gobierno para encontrar una solución a la cuestión kurda.

El gesto francés se debe principalmente a la voluntad de mejorar las relaciones bilaterales con Ankara, pero también al deseo de facilitar las negociaciones de adhesión de Turquía con la UE. Sin embargo, continúan existiendo cuestiones susceptibles de tensar las relaciones entre ambos países. Los intentos de criminalizar y penalizar la negación del genocidio armenio en Francia es una de ellas. A principios del año pasado, el Tribunal Constitucional francés rechazó la controvertida ley preparada por el gobierno de Nicolas Sarkozy que hubiese podido castigar como delito la negación del genocidio armenio, alegando que violaba la libertad de expresión.

La esperada visita de Hollande a la capital turca a lo largo de este año podría representar un momento decisivo para el desbloqueo de nuevos capítulos. Ankara anhela la apertura del capítulo 17 sobre la Política Económica y Monetaria. Pese a las reservas expresadas por la UE ante la insistencia de Ankara por la apertura del capítulo 17 debido a la crisis financiera en Europa, el mismo capítulo se abrió en diciembre para Islandia, país candidato a la adhesión desde junio de 2010.

---

<sup>19</sup> Dicho capítulo no presenta grandes dificultades en su negociación. Sin embargo, Turquía debe adoptar todos los requisitos técnicos antes del inicio formal de las negociaciones, previsto para el mes de junio de este año.



Paralelamente, a finales del pasado mes de febrero, la canciller alemana, Angela Merkel, realizó una visita de dos días a Turquía para reunirse con su homólogo turco y visitar las tropas alemanas desplegadas a lo largo de la frontera turca con Siria. En su *podcast* semanal<sup>20</sup>, publicado el día antes de llegar a la capital turca, Merkel anunció su respaldo a la apertura de nuevos capítulos de negociaciones con el fin de avanzar en el proceso, pese a su conocido escepticismo sobre la adhesión de Turquía.

Sin embargo, el manejo desafortunado de las protestas sociales por parte del gobierno turco ha abierto nuevas dudas entre algunos países europeos, como Alemania, Austria u Holanda, acerca de la conveniencia de abrir un nuevo capítulo en las negociaciones de adhesión con Turquía.

El gobierno de la Sra. Merkel, al igual que el de Sarkozy, lleva años pidiendo al bloque europeo que se le conceda a Turquía una “asociación privilegiada” en vez de la adhesión plena a la UE al término de las negociaciones con Ankara. Sin embargo, esto había empezado a cambiar a raíz del envidiable crecimiento económico experimentado por Turquía en los últimos años frente al estancamiento de la economía europea.

Turquía es uno de los mayores socios comerciales de Alemania fuera de la UE, con un intercambio anual de bienes por valor de 40 mil millones de dólares. Además, en Alemania residen cerca de tres millones de ciudadanos de origen turco, muchos de ellos descendientes de los inmigrantes turcos que fueron a trabajar a la Alemania Occidental en la década de los años 60 del siglo pasado.

Otros políticos alemanes también han hablado en apoyo de Turquía en los últimos meses. En una entrevista al diario *Bild*, Günther Oettinger, compañero de partido de Merkel y actual comisario europeo de Energía, advirtió de que “si la UE espera demasiado a reavivar las negociaciones con Turquía, correremos el riesgo de que se giren las tablas”. Oettinger aventura que en la próxima década el canciller alemán de turno,

---

<sup>20</sup> “EU/Türkei: Neues Verhandlungskapitel eröffnen”, *podcast*, 23 de febrero de 2013, [http://www.bundestkanzlerin.de/SiteGlobals/Forms/Webs/BKin/Suche/DE/Solr\\_Mediathek\\_formular.html?c\\_at=videos&doctype=Video&type=podcast&id=674736](http://www.bundestkanzlerin.de/SiteGlobals/Forms/Webs/BKin/Suche/DE/Solr_Mediathek_formular.html?c_at=videos&doctype=Video&type=podcast&id=674736)

junto con su homólogo francés, "se arrastrarán de rodillas a Ankara" pidiéndole que se unan a nosotros<sup>21</sup>.

Este sentimiento es también compartido por Guido Westerwelle, ministro de asuntos exteriores alemán, quien de manera más diplomática afirmó en declaraciones al periódico alemán *Passauer Neue Nachrichten* que "si no tenemos cuidado, llegará un día en el que el interés de Europa por Turquía será mayor que el interés de Turquía por Europa"<sup>22</sup>.

A diferencia de las elecciones federales de 2009, en las que el partido de Merkel, la Unión Cristiano Demócrata (CDU, en sus siglas en alemán), apostó por suavizar su posición anti-turca con el fin de atraer a los votantes turcos, el programa electoral de la CDU de cara a las elecciones del próximo otoño rechaza frontalmente la adhesión de Turquía a la UE, sin ni siquiera mencionar la posibilidad de una "asociación privilegiada". El manifiesto afirma que el tamaño del país, así como su estructura económica, desequilibraría a la UE. Según Merkel, su convencimiento de que Turquía ya no está interesada en la UE ha llevado a su partido a reformular su punto de vista.

#### **4. EL CAMINO DE TURQUÍA HACIA LA UNIÓN EUROPEA Y SUS REFORMAS**

##### **4.1. Informe de 2012 sobre los progresos realizados por Turquía**

El ritmo de las reformas en Turquía ha disminuido claramente desde 2007 como resultado de la frustración generada a raíz del lento avance de las negociaciones, por un lado, y a la complicada agenda internacional del país, por el otro, lo cual ha provocado que el gobierno desvíe la atención con respecto a la UE. Los informes anuales elaborados por la UE en relación a los progresos realizados por Turquía han puesto de manifiesto los logros, pero también las principales deficiencias del proceso de democratización de Turquía en aras de su entrada a la UE.

---

<sup>21</sup> Bild.de, 20 de febrero de 2013, <http://www.bild.de/politik/ausland/guenther-oettinger/eu-kommissar-kritisiert-eu-kurs-zur-tuerkei-29190992.bild.html>

<sup>22</sup> Spiegel online, 23 de febrero de 2013, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/tuerkei-westerwelle-will-zuegige-verhandlungen-ueber-eu-beitritt-a-885126.html>

En su último informe, presentado en octubre del año pasado, la Comisión Europea criticó con especial dureza el progreso turco en su camino hacia la UE. El ministro turco para los Asuntos de la UE y Jefe Negociador, Egemen Bağış, no dudó en expresar su profunda decepción y calificó el informe de “tendencioso”.

El informe de la CE critica especialmente la restringida libertad de prensa en el país y la discriminación existente hacia las minorías. Como respuesta, el Ministerio turco para asuntos de la UE preparó su propio informe de progreso<sup>23</sup>, un documento de más de 250 páginas en el que se recalca el férreo compromiso de Turquía por proseguir con el proceso de reformas internas y se citan explícitamente los ejemplos de progreso realizados en el último año en el ámbito judicial, educativo y laboral.

El informe de la CE destaca su preocupación por los cientos de periodistas, académicos y activistas que se encuentran encarcelados o están siendo juzgados en Turquía por haber criticado al gobierno, en aplicación de la ley antiterrorista.

Según la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa de 2013 publicada por Reporteros Sin Fronteras<sup>24</sup>, Turquía ocupa una de las posiciones más bajas de la tabla situándose en el número 154, tras haber retrocedido 54 posiciones desde mediados del año 2000.

Por otro lado, el Índice del Estado de Derecho de 2012 del World Justice Project, alerta de los pobres resultados que ofrece el sistema judicial de Turquía por lo que respecta a la protección de los derechos fundamentales, ocupando la posición número 76 del ranking, y en lo relativo a la justicia criminal donde Turquía ocupa la posición número 71, sobre un total de 96 países<sup>25</sup>.

Dado que los parámetros oficiales correspondientes a los capítulos 23 y 24, en materia de justicia, asuntos de interior y derechos fundamentales, no le han sido todavía comunicados a Ankara, el gobierno turco considera que las críticas y exigencias procedentes de la Comisión Europea con respecto al progreso realizado en estos ámbitos no son objetivas.

---

<sup>23</sup> Consultable aquí: [http://www.abgs.gov.tr/files/IlerlemeRaporlari/2012/2012\\_tr\\_progress\\_report\\_en.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/IlerlemeRaporlari/2012/2012_tr_progress_report_en.pdf)

<sup>24</sup> Clasificación mundial de la libertad de prensa, Reporteros sin fronteras, índice de 2013: <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>

<sup>25</sup> World Justice Project's 2012 Rule of Law Index: <http://worldjusticeproject.org/country/turkey>

Sin embargo, el gobierno turco ha adoptado recientemente una serie de medidas encaminadas a adaptar su sistema legal a los estándares europeos. En julio de 2012, Turquía adoptó la Ley de modificación de diversas leyes para aumentar la eficacia de los servicios judiciales y el aplazamiento de los procedimientos y sanciones judiciales por los delitos cometidos en el ámbito de la prensa, conocido como el tercer paquete de reformas judiciales.

Según han denunciado varios organismos defensores de los derechos humanos, la limitada aplicación de la reforma del sistema judicial llevada a cabo en 2012 no ha impedido el cese del acoso judicial a los medios de comunicación. En este sentido, el cuarto paquete de reformas judiciales, adoptado el pasado 11 de abril, introduce cambios positivos en algunos artículos del código penal, la modificación de la ley antiterrorista y de la ley de medios.

La ley antiterrorista es considerada la ley más crítica del sistema legal turco. Su reforma resulta esencial para la libertad de información, puesto que la ley reprime los puntos de vista disidentes, en vez de combatir los actos violentos. La mayoría de los periodistas detenidos en Turquía están acusados sin tener pruebas sólidas de su pertenencia a organizaciones terroristas. Por este motivo, resulta esencial que las autoridades judiciales tengan la obligación de proporcionar pruebas sustanciales que permitan probar las acusaciones y justificar las detenciones preventivas.

La nueva legislación distingue entre apoyar a una organización ilegal, incitar a la violencia y perpetrar actos terroristas. De este modo, aquellas personas que apoyen a una organización ilegal o difundan su cometido serán automáticamente consideradas como miembros de una organización terrorista.

También ha habido un progreso significativo en los trabajos legislativos relativos a la institucionalización en el campo de los derechos humanos en la administración pública mediante la creación de un Defensor del Pueblo y de un Organismo nacional independiente que vele por la defensa de los Derechos Humanos. A principios de este año, el parlamento turco también aprobó la nueva ley que legaliza el uso del kurdo ante los tribunales.

#### **4.2. La nueva Constitución y la cuestión kurda**

Turquía lleva enfrascada en la redacción de una nueva Constitución civil desde octubre de 2011. La Comisión Constitucional de Conciliación, compuesta por miembros de las cuatro fuerzas con representación parlamentaria –el Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), el Partido Republicano del Pueblo (CHP), el Partido de Acción Nacionalista (MHP) y el Partido de la Paz y la Democracia (BDP)-, negocia en la actualidad su contenido. La actual Constitución, ratificada en un referendo celebrado en 1982, bajo el gobierno militar, se presenta obsoleta y restrictiva en materia de derechos humanos.

A lo largo de los dos últimos años, el debate constitucional no parece haber evolucionado desde sus posiciones originales, erosionando el optimismo inicial del público. La disputa entre el AKP y la oposición se centra principalmente en la definición de los derechos políticos y civiles y la separación de poderes. La definición de ciudadanía y los derechos lingüísticos de las minorías ha suscitado una gran controversia. Erdoğan es partidario de redefinir la ciudadanía en términos más inclusivos mediante la eliminación de las referencias etno-nacionalistas, así como promover el uso de las lenguas minoritarias, con carácter oficial, en lo referente al ámbito educativo y ante los tribunales.

Sin embargo, los dos mayores partidos de la oposición, el partido de centro-izquierda CHP, heredero del ideario “kemalista” de Atatürk, y el ultra-nacionalista CHP, se oponen frontalmente a enmendar los tres primeros artículos de la actual Constitución, que hasta ahora definían el Estado, la nación y el idioma turcos de forma muy restringida, sin dejar espacio a otras identidades nacionales, por temor a poner en riesgo la integridad territorial del país.

El alto al fuego decretado por el Partido de los Trabajadores del Kurdistán<sup>26</sup> (PKK, en kurdo) el pasado 21 de marzo, representa la culminación de un proceso de negociación iniciado a finales de 2012 por el gobierno turco con el líder histórico del PKK, Abdullah Öcalan, quien cumple cadena perpetua en la cárcel de la isla de Imrali. Dicho acercamiento ha llegado en un momento clave para la redefinición de la identidad del Estado turco.

---

<sup>26</sup> Considerado un grupo terrorista por Turquía, la Unión Europea y Estados Unidos.

Desde 1984, el conflicto kurdo ha costado la vida a más de 35.000 personas, la mayoría militantes kurdos y civiles. Pese a que no se trata ni del primer alto al fuego ni de la primera ocasión en la que el gobierno turco y el PKK inician un proceso de paz, los analistas coinciden en señalar que esta vez ambas partes parecen decididas a alcanzar la paz.

Dirigentes del AKP y del partido pro-kurdo BDP parecen haberse puesto de acuerdo en que la mejora de los derechos de la minoría kurda, así como el fortalecimiento de las estructuras de gobierno locales representan la única opción viable para poner fin a décadas de violencia. Hasta ahora en el proceso, el CHP y el MHP se han alineado para vilipendiar a los políticos del BDP en su conquista de mayores derechos políticos y culturales en la nueva Constitución.

Sin embargo, lo que más preocupa sobre el debate de reforma constitucional es el interés declarado de Erdoğan por instaurar un régimen presidencialista, sin esconder sus intenciones de presentarse a las próximas elecciones presidenciales previstas para 2014. Erdoğan propone pasar del modelo parlamentario actual al presidencialista por medio de la elección de un presidente que gobierne el país en el día a día, en vez de un primer ministro dependiente de la confianza del Parlamento. Un presidente fuerte, contrapuesto al rol ceremonial que Gül desempeña hoy en día, argumenta el gobierno, permitirá solucionar el problema de la inestabilidad política dominante en el país con anterioridad a las sucesivas victorias electorales del AKP con holgadas mayorías<sup>27</sup>, eliminando la amenaza de las coaliciones. Pese a ello, el sistema propuesto permitiría al presidente vetar las leyes aprobadas por el Parlamento. Tanto el CHP como el MHP se oponen frontalmente a tales planes criticando la deriva autoritaria de Erdoğan. Incluso algunos dirigentes moderados dentro del AKP ponen en duda dicha reforma institucional, dado que podría derivar en un mayor déficit democrático del que la nueva Constitución pretende abordar. El BDP, en cambio, es el único partido que ha manifestado, aunque de manera reservada, su voluntad de discutir los planes del gobierno para aumentar los poderes de la presidencia, a cambio de una mayor descentralización del estado.

---

<sup>27</sup> En las elecciones parlamentarias del año 2002, el Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) obtuvo la mayoría de los votos (34,3%), formando su primer gobierno. En 2007 el AKP formó su segundo gobierno incrementando su porcentaje de votos hasta el 46,6%. En 2011, obtuvo prácticamente el 50% de los votos, permitiendo al AKP gobernar un tercer mandato consecutivo. Sin embargo, de acuerdo con los estatutos internos del AKP, Erdoğan no podría volverse a presentar como candidato a primer ministro por cuarta vez consecutiva.

El BDP podría llegar a un acuerdo con el AKP para alcanzar los 330 votos necesarios para imponer dicha transformación. En consecuencia, el CHP podría acercarse peligrosamente a los ultranacionalistas con el objetivo de derrotar las propuestas de Erdoğan en referéndum. El país, por su lado, se verá abocado a votar no sólo sobre un nuevo sistema de gobierno, sino también un texto que amplía los derechos de los kurdos, los cuales han sido negociados con una persona que la nación ve como una figura maléfica. Algunos observadores sostienen que es probable que a Erdoğan le resulte más difícil ganarse a la opinión pública turca que llegar a un acuerdo con los kurdos, tal y como ha puesto de manifiesto el creciente descontento social frente al estilo de gobierno de Erdoğan.

Tras más de 20 meses de trabajo, los cuatro partidos que forman la Comisión Constitucional sólo han podido llegar a un consenso en 48 de los 177 artículos discutidos. La adopción de una nueva Constitución corre el riesgo de quedar aplazada a causa de los comicios de carácter local y presidencial que tendrán lugar en marzo y agosto de 2014, respectivamente. La esperanza por una nueva constitución de carácter civil y plenamente democrática, que sustituya a la vigente constitución de herencia golpista, es cada vez más remota. La falta de acuerdo entre los diferentes partidos políticos, unida al clamor popular a favor de una mayor liberalización política, pone de relieve, una vez más, la falta de una cultura de compromiso que permita a Turquía dejar atrás su tradicional política excluyente.

#### **4.3. ¿Todavía desea Turquía convertirse en miembro de la UE?**

Desde hace algún tiempo, el primer ministro turco y el presidente de la República envían señales contradictorias a la UE. Mientras Abdullah Gül defiende incansablemente el camino de las reformas, Erdoğan no duda en vociferar su descontento por el rumbo que han tomado las negociaciones.

El escepticismo en torno a la integración en la UE ha ido ganando adeptos día a día. En cierto modo, el estado de ánimo de la opinión pública turca tiene mucho que ver con la nueva actitud adoptada por el gobierno del AKP a partir de 2007. A partir de aquel año, el AKP abandonó progresivamente su compromiso político con la UE, instrumentalizando el discurso europeo. Al igual que el AKP, el resto de partidos políticos

turcos también han demostrado una falta de compromiso con respecto al proceso de adhesión.

El apoyo público a la adhesión de Turquía ha disminuido drásticamente en los últimos años. Según una encuesta realizada recientemente por el Centro de Estudios Económicos y de Política Exterior<sup>28</sup> (EDAM, en sus siglas en turco), sólo el 33% de los encuestados opina que Turquía debe perseverar en su objetivo de convertirse en miembro de la UE, una cifra que contrasta con la de tan sólo hace unos años cuando oscilaba en torno al 60 y el 70%. De hecho, dos terceras partes de los encuestados consideran que Turquía no necesita convertirse necesariamente en miembro de pleno derecho de la UE. La elite del país es la única que respalda en un 87% la adhesión a la UE.

El nivel de apoyo también varía en función del partido político al que se vote. Mientras el 34% de los votantes del AKP consideran que el país debe persistir en su objetivo de ingresar en la UE, dicho porcentaje es del 30% entre los votantes del principal partido en la oposición, el Partido Republicano del Pueblo, (CHP, en sus siglas en turco), y cae hasta el 15% entre los votantes del Partido de Acción Nacionalista (MHP). En cambio, los votantes del partido pro-kurdo Partido de la Democracia y de la Paz (BDP) son ávidos defensores de la pertenencia a la UE en un 88% de los casos.

El proceso de adhesión de Turquía a la UE ha sido un largo viaje marcado por los prejuicios, los malentendidos y las expectativas frustradas. Las autoridades turcas han criticado a menudo la competencia desleal de la UE con Turquía y la excesiva lentitud de las negociaciones.

A raíz de la espectacular transformación económica de Turquía en los últimos años, el país vive un momento de efervescencia nacional que, contrapuesto a la crisis económica y financiera por la que atraviesa la UE, ha contribuido a un creciente sentimiento de rechazo hacia la UE, puesto que ya no es vista como una opción atractiva.

Sin embargo, Turquía se equivoca al pensar que ya no necesita a la UE. Turquía debe seguir con la senda de las reformas de acuerdo con los estándares europeos. A raíz del estallido de las protestas a finales de mayo, la UE ha ganado un apoyo sin precedentes

---

<sup>28</sup> La pregunta formulada era la siguiente: “Este año se cumplen 50 años de la firma del Acuerdo de Ankara entre la Unión Europea y Turquía. También se celebra el octavo aniversario de la apertura formal de las negociaciones de adhesión. ¿Cuál de las siguientes políticas opina usted que debería seguir Turquía en los próximos 5 años? <http://www.edam.org.tr/eng/document/EDAM%20Poll%202013-1.pdf>



entre los ciudadanos que han salido a manifestarse a las calles de diversas ciudades turcas, así como de los principales partidos de la oposición. El diálogo sobre el futuro de las relaciones entre la UE y Turquía no debe ceñirse únicamente a la interlocución con el gobierno del AKP, sino que debe hacerse extensivo al resto de partidos y a los diversos sectores de la sociedad turca. Nos encontramos en un momento decisivo tanto para las relaciones entre la UE y Turquía, como para la democracia del país. Una nueva generación de jóvenes turcos, conocida como “Generación Y”, que aboga por la democracia y los derechos fundamentales, podría convertirse con el tiempo en la abanderada de los valores europeos. Se espera que las protestas de alcance nacional que han tenido lugar en los últimos meses den paso a un renovado entusiasmo a favor de la armonización de las normas y valores europeos. Ni Turquía ni la UE deben renunciar ahora al proceso de adhesión turca.

## **5. El lugar de Turquía en el futuro incierto de la Unión Europea**

La crisis de la eurozona ha dado lugar a un replanteamiento sobre la futura arquitectura institucional de la UE. La solución a los problemas del euro pasa por una mayor integración política, económica, fiscal y monetaria. Sin embargo, dicha propuesta federalista parece no contentar a algunos Estados miembros como Suecia, la República Checa y, sobre todo, el Reino Unido. Ello podría abrir la puerta a modelos diferenciados de pertenencia a la UE, en base al grado de integración política.

En su Estrategia de ampliación de 2011, la Comisión concluyó que, por su economía, su situación estratégica y su importante papel regional, Turquía es un país clave para la Unión Europea, y el proceso de adhesión sigue siendo el marco más adecuado para promover las reformas relacionadas con la UE en Turquía. Sin embargo, Turquía lleva más de 50 años llamando a la puerta de Europa sin progresos aparentes. Por este motivo, las autoridades turcas sostienen que no parece que la UE sea capaz de asumir un compromiso claro con respecto a la plena adhesión de Turquía.

Con tal de boicotear el proceso de adhesión turco, Francia lanzó un debate sobre la "capacidad de absorción" de la UE basado en el supuesto de que Turquía es demasiado grande para ser absorbida política, económica y culturalmente por la UE. En un nuevo intento por obstaculizar las negociaciones, Francia y Alemania crearon el concepto de

"asociación privilegiada", el cual abogaba por el establecimiento de una relación estrecha con Turquía, especialmente en el área de seguridad y defensa, pero sin contemplar su plena adhesión. Dicha asociación obligaría al cumplimiento estricto de las normas comunitarias, sin que Turquía pudiera participar en las instituciones de la UE.

Turquía ha manifestado reiteradamente su deseo de convertirse en miembro de la UE en igualdad de condiciones que el resto de países europeos. Sin embargo, no se muestra entusiasmada por unirse al euro o a la zona Schengen. Por lo tanto, la pertenencia de Turquía a las instituciones y a la política de seguridad europeas, así como al mercado único, permaneciendo fuera de la zona euro y de Schengen, podría constituir un modelo plausible de integración para Turquía.

Es necesario discutir qué tipo de adhesión sería posible y recomendable para Turquía en los próximos años. No se debe excluir a Turquía de dichos debates y la UE debe garantizar que cualquier modelo de cooperación futura con Turquía trate al país en igualdad de condiciones con respecto al resto, beneficiándose de algo más que de una mera "asociación privilegiada".