

TURQUÍA Y LA UNIÓN EUROPEA: LA LARGA MARCHA, ¿HACIA LA ADHESIÓN?

LUIS PÉREZ-PRAT DURBÁN*

SUMARIO:

- I. ¿UN NUEVO ESCENARIO PARA EL PROCESO DE ADHESIÓN DE TURQUÍA?
- II. LOS LÍMITES DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA AMPLIACIÓN: ¿HACIA EL BANG?
- III. LA CAPACIDAD DE ABSORCIÓN DE NUEVOS MIEMBROS POR LA UNIÓN EUROPEA
- IV. LA LARGA MARCHA DE TURQUÍA HACIA LA UNIÓN EUROPEA
- V. EL JUICIO SOBRE LA ADHESIÓN DE TURQUÍA
 1. LA EUROPEIDAD DE TURQUÍA
 2. LAS RAZONES DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA
- VI. ¿EL ÚLTIMO TRAYECTO DE LA LARGA MARCHA?
 1. LA AUTORIZACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES
 2. DE LA AUTORIZACIÓN A LA APERTURA DE LAS NEGOCIACIONES
- VII. CONCLUSION

I. ¿UN NUEVO ESCENARIO PARA EL PROCESO DE ADHESIÓN DE TURQUÍA?

Turquía, la vocación europeísta más señera y, por ahora, más decidida entre las que quedan en la vecindad, cumple cuarenta y siete años de larga marcha hacia la Unión Europea. Su pretensión de adhesión ha discurrido por todos los escenarios desde que la formalizara por prime-

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

ra vez en julio de 1959. Momentos de euforia europeísta o de acendrado euro-escepticismo han ido dando largas, por igual, a una de las opciones estratégicas esenciales del país anatolio: su vinculación a la integración europea, puesto que ya lo estaba a Europa —en clave cooperativa—, por su pertenencia al Consejo de Europa, y a Occidente —en clave defensiva y de seguridad—, por su adscripción a la OTAN y a la OSCE. Si hay una fecha emblemática, aunque no decisiva, en este proceso, será la del 16 y 17 de diciembre de 2004, cuando el Consejo europeo, tras afirmar que Turquía —candidata desde que lo decidiera el Consejo europeo de Helsinki en 1999— cumplía los criterios políticos de Copenhague —formulados por el Consejo europeo de 1993—, estándares que todo candidato debe alcanzar, autorizó la apertura de las negociaciones para la adhesión. Éstas, tras unos cuantos sobresaltos a los que más adelante se hará referencia, se iniciaron el 5 de octubre de 2005. Recién se acaba de aprobar, el 13 de junio de 2006, el primer capítulo de la negociación¹ —el relativo a investigación y ciencia— de los treinta y cinco que deben abordarse, lo que ha tenido el efecto de desbloquearlas, superando la resistencias de Chipre, todavía no reconocido por el gobierno de Ankara.

El decurso negociador, que se adivina tortuoso, lento y no exento de sobresaltos, se desenvuelve en un ambiente peculiar que no favorece las expectativas de Turquía. La Unión Europea se encuentra ante la tesitura de despejar su futuro y dar salida a la crisis en que se ha sumido por el rechazo de algunos Estados miembros a ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (a partir de ahora, Tratado constitucional). La situación creada ha acentuado las dificultades del proceso de ampliación, tras la quinta de 2004, abriendo el debate² destinado a concretar la capacidad de absorción por la Unión Europea de nuevos miembros y a otorgar algo de claridad a los límites últimos de ese proceso expansivo: los límites de Europa. Nada augura para Turquía, en su prolongado peregrinaje, una segura acogida. Inclusive tampoco ayudaría la directriz emergente de que el proceso de ampliación debe explicarse y acercarse a los ciudadanos europeos, pues estos —so-

¹ De tal circunstancia daba noticia Olo Rehn, el comisario responsable de ampliación ante el Parlamento europeo, el 20 de junio de 2006; en *EUROPE RAPID PRESS RELEASES SPEECH/06/392*.

² Véase TORREBLANCA, J. I., «Ampliar o no ampliar la Unión: esa no es la cuestión», *Análisis del Real Instituto Elcano* n.º 69/2006, de 6 de junio de 2006.

bre todo los de algunos países, como Francia, Austria y Holanda— no parecen proclives a aceptarla en la Unión. Y en el caso francés, tras la reforma de su constitución, tendrán en su mano la entrada turca, al haberse decidido que se someterá a referéndum la ratificación de todo tratado de adhesión negociado con posterioridad al 1 de enero de 2007. Tal vez lo que sí pudiera ayudar es la declaración de la Unión Europea, a través de su Consejo europeo de Bruselas, de junio de 2006³, de respetar los compromisos adquiridos en la agenda de la ampliación, como contrapeso a la aplicación del criterio de la capacidad de absorción de nuevos miembros. Pero habrá, sin embargo, que desvelar la índole concreta de tales compromisos, de la misma forma que debe darse concreción al mencionado criterio.

II. LOS LÍMITES DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA AMPLIACIÓN: ¿HACIA EL BANG?

Desde el 1 de mayo de 2004, una Unión Europea con veinticinco Estados, suma obtenida como producto de la quinta y, por ahora, última y masiva ampliación⁴, se encuentra ante el esfuerzo de digerir acon-

³ En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/90124.pdf.

⁴ Sobre la ampliación, véase BARBÉ, E., *Beyond Enlargement. The new members and new frontiers of the Enlarged European Union*, Institut d'Estudis Europeus, Barcelona, 2003; CREMONA, M. (et al.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford University Press, 2003; TORTELLA CASARES, G., *Desafíos. La Unión Europea ante su ampliación*, Madrid, 2003; ALDECOA, F., «De la ampliación a «Una Europa»: La necesidad de una Constitución», en PUEYO LOSA, J. (dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y Nuevos Retos*, Tórculo Edicions, Santiago de Compostela, 2004, pp. 45-70; FLECHA, J. R., *La nueva Unión Europea. Retos y desafíos de la ampliación*, U. Pontificia de Salamanca, 2004; GIULIANI, J-D., *L'élargissement de l'Europe*, Paris, 2004; HILLION, Ch., *EU Enlargement: A Legal Approach*, Hart Publishing, Oxford, 2004; BRIMMER, E. (ed.), *The Strategic Implications of European Union Enlargement*, The Brookings Institution, Washington, 2005; GARCÍA GESTOSO, N., *La ampliación de la Unión Europea de 2004*, Xunta de Galicia, A Coruña, 2005; INGLIS, K., «EU Enlargement-Membership Conditions Applied to Future and Potential Member States», en INGLIS, K. (ed.) *The Constitution for Europe and an Enlarging Union. Unity in Diversity?*, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2005, pp. 225-58; ZAPATER DUQUE, E., *Las incógnitas de la ampliación. Oportunidades y desafíos*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2005; MILLÁN MORO, L., «La pertenencia a la Unión Europea», en MARIÑO MENÉNDEZ, F. (dir.), *Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo*, Marcial Pons, Madrid, 2006; GARCÍA-DURÁN HUET, P.,

tecimientos como la negativa de los referenda francés y holandés sobre el Tratado constitucional y, sobre todo, el impasse de su proceso de ratificación. Aunque algunos intuyeron un moderado repunte⁵ —ya son quince los Estados miembros que lo han ratificado—, no habrá despertar del durmiente —si es que lo hay— hasta 2009. El Consejo Europeo de Bruselas, de 15 y 16 de junio de 2006, ha marcado el *tempo* de la reflexión: la presidencia presentará un informe al Consejo Europeo durante el primer semestre de 2007, tras amplias consultas con los Estados miembros. Los desarrollos decididos tras ello tendrán que adoptarse, a más tardar, durante el segundo semestre de 2008. En el camino se sitúa un hito, el 25 de marzo de 2007: los cincuenta años de los tratados de Roma, que serán conmemorados por una declaración política de los líderes europeos. Sus mensajes serán un buen termómetro para lo que luego se avecine. Es relevante recordar que Alemania y Francia ejercerán las presidencias de la Unión en el primer semestre de 2007 y en el segundo de 2008, respectivamente, esto es, que Alemania tendrá la responsabilidad del informe y los contactos iniciales y Francia la del cierre al proceso. Resuelto el panorama electoral alemán, será clave el resultado de las elecciones presidenciales francesas, a celebrar en 2007.

Tal vez la ingesta de las sucesivas oleadas de ampliación, sobre todo la última, pantagruélica, sea de lo más indigesta, dado el carácter centrífugo de la actual etapa de la construcción europea. Como mínimo, ¿no se arrojan nubarrones sobre el porvenir unionista de los países europeos ya designados candidatos y, más allá, sobre el de aquellos con voluntad de alcanzar tal estatus? Al fin, por mucho que se aventurase su compatibilidad, los consabidos vectores ampliación y profundización, que habían entrado hace tiempo en rumbo de colisión, han acabado por demostrar ser dos rieles nada paralelos para el tren de la unificación europea⁶.

«Las potenciales ampliaciones de la Unión Europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 23, 2006, pp. 201-220.

⁵ ALDECOA, F., «El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado constitucional», en Documento de Trabajo n.º 3/2006, del Real Instituto Elcano, en http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/238/238_Aldecoa.pdf.

⁶ Desde el clásico de José Antonio YTURRIAGA BARBERÁN, «Evolución de la Unión Europea: ¿profundización o ampliación?», en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 19, n.º 2, 1992, pp. 491-516 al más reciente de Francesc GRANELL TRÍAS, «¿Ampliación versus profundización?: fracturas europeas», en *Política Exterior* Vol. 17, n.º 93, pp. 65-74 y el ultimísimo de Jose Ignacio TORREBLANCA PAYÁ, «Ampliar o no ampliar la Unión Europea», en *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 68, 2006.

Si el objetivo de la ampliación va agotando etapas hasta diseñar unos límites europeos con muchas incertidumbres todavía, la incorporación de nuevos miembros añade heterogeneidad a las concepciones de la Unión Europea, espesa más las posibilidades de que tanto Estado dé a torcer su voluntad y se diluya algo en el camino hacia un modelo más federalizante que intergubernamental. Tal vez tuviera sentido que se considerara el consabido binomio una pareja de hecho bien avenida, un falso dilema, no una disyuntiva, sino cometidos que se deberían realizar consecutivamente, como se hacía en la doctrina española⁷. Y tal vez siga teniendo sentido, cuando se plantea el arreglo interno de la casa europea antes de recibir nuevos miembros, adecuando las instituciones a un número de Estados tan crecido, «para facilitar la capacidad de adopción de decisiones, incrementar su capacidad de actuar como fuerza unificada y coherente en el sistema internacional y para afrontar con eficacia los retos de la mundialización, aproximándola a los ciudadanos»⁸. Pero, con carácter general, la reforma puede proyectarse sin excesivo ánimo de profundizar en la integración y, aunque éste la presida, los nuevos inquilinos pueden acogerse al plan de habitabilidad que se les propone con ideas diferentes a las de los fundadores y engrosar las filas de los que ya no desean más que lo que hay o, inclusive, las de los que se encuentran con ganas de desandar algo el camino.

La profundización y la ampliación sucesivas, como fórmula compatible aunque secuencial, pueden haber agotado su virtualidad, desbordante para los primeros tramos del proceso de integración europea, mientras que el gradiente de la homogeneidad de los Estados se situaba en cotas altas. Ha descendido a mínimos históricos con la incorporación de países que se distancian cada vez más de las motivaciones de los seis fundadores— como sucede con muchos de los incorporados en la quinta ampliación—. Su falta de encaje es un síntoma del generalizado desacuerdo sobre el proceso de integración europea.

En este mismo contexto se ha suscitado el debate sobre los límites de Europa, de la Unión Europea. ¿Debe ésta coincidir con aquélla? ¿Se trata de una misión histórica, una gran marcha, un objetivo ético de primera magnitud, el de integrar en la Unión a todo país que merezca

⁷ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 5ª ed., Tecnos, Madrid, 2005.

⁸ Cfr. Los objetivos de la Unión explicitados por el Consejo europeo de Salónica, el 19 y 20 de junio de 2003.

el calificativo de europeo? Que la Unión Europea, y antes las Comunidades, concibieron la ampliación como una oportunidad histórica y una obligación política de primera magnitud, uno de sus retos esenciales, no deja de ser un lugar común. Pero, ¿en qué se concreta ese compromiso hacia el futuro, una vez alcanzada la cifra de 25 Estados miembros?

La reunificación de todo el continente europeo como principio normativo que incumbiese a la Unión Europea no encuentra rastro explícito ni en los Tratados constitutivos, ni en el Tratado constitucional. No hay compromiso en este sentido. Veámoslo. En lo que hace al Tratado de la Unión Europea, si bien su preámbulo se refiere a «la importancia histórica de que la división del continente europeo haya tocado a su fin», tal afirmación, más allá de su valor preambular, no endosa obligación alguna, es la mera descripción de un hecho histórico. Y en el articulado, cuando se establece el procedimiento de adhesión, todo lo más puede afirmarse que cualquier Estado europeo tiene el derecho a presentar una solicitud de adhesión y a que ésta sea examinada de buena fe. En el Tratado constitucional la situación varía algo, no mucho. El preámbulo de este texto contiene una referencia a Europa, «ahora reunida tras dolorosas experiencias», mensaje que podría introducir desasosiego en las filas de los que faltan por reunirse, por si ya las puertas pueden acabar por cerrarse. Pero tanto el art. I.1.2, como el art. I.58.1 se manifiestan con contundencia al advertir que «La Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común» y a establecer un procedimiento de adhesión que deja en manos de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros (*uti singuli*) la decisión final acerca de la incorporación de cualquier país europeo. Sin embargo, sí que puede afirmarse un compromiso por parte de la Unión relativo al examen de las solicitudes de cualquier Estado que se precie de europeo, sin que éste ostente un derecho subjetivo a la entrada en tanto en cuanto cumpla con los valores de la Unión y se comprometan a promoverlos en común. Que la Unión esté abierta significa que no puede echar el cerrojo mientras haya países europeos. Y ese puede ser tanto un compromiso jurídico como político, tantas veces repetido por los responsables europeos. Ahora bien, la mera existencia del procedimiento de adhesión del actual art. 49 TUE, con su doble fase en sede comunitaria y de intervención de los Estados miembros, que pueden o no ratificar el Tratado de adhesión previamente negociado, impide asumir que la única función del citado procedimiento sea la de

constatar si un Estado candidato cumple los criterios establecidos para la adhesión. No sólo la negociación que se lleve con un Estado miembro no está condenada a tener éxito —a acabar en Tratado de adhesión, por ejemplo, el que se está actualmente negociando con Turquía—, sino que aunque el Tratado exista —por ejemplo, el de Turquía— cualquier Estado miembro está facultado para decidir discrecionalmente si lo ratifica o no —por ejemplo, Francia, si el referéndum convocado al efecto fuese negativo—. Por lo dicho no hay un compromiso jurídico consistente que exija de la Unión Europea aceptar la incorporación de cualquier país europeo.

Ahora bien, la alternativa puede ser negar la condición de europeidad a determinadas candidaturas, como se hizo en 1987 con la solicitud presentada por Marruecos, como se ha pretendido hacer —desde determinadas instancias— con la de Turquía. Porque la dificultad cuasi insuperable radicaría en determinar a qué concepto de Europa —geográfico, cultural, histórico, ...— habría que recurrir, lo cuál no es una operación nada fácil. Sobre ella volveremos, eso sí, anticipando que los debates ontológicos pueden haber saltado por los aires, pues ya en el seno europeo se encuentra un país que, si nos atenemos a los cánones clásicos de la geografía, pertenece a Asia: es el caso de Chipre.

Volviendo al debate sobre la ampliación, tenga ésta un objetivo generoso con vistas a incluir todo el continente europeo, o se aplique con un criterio selectivo, que oferte como una alternativa a la no pertenencia una asociación privilegiada en el contexto de la nueva política de vecindad⁹, cualquiera que sea la opción, se ha evidenciado en él una fuerte colisión por los resultados de los mencionados referenda francés y holandés sobre el Tratado constitucional. En tales citas, los efectos de la llegada de diez nuevos miembros y de la agenda de futuras incorporaciones, incluida Turquía, han constituido un factor de peso relevante para equilibrar la balanza hacia el rechazo. No es el único factor, y desde luego que tampoco el más importante y decisivo, pero sí uno de ellos. El Informe del Gobierno español al Congreso de los Diputados sobre *El futuro de la Unión Europea*¹⁰, de 9 de febrero de 2006, mencionaba tal

⁹ Al efecto, véase DANNREUTHER, R., «Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy», *European Foreign Affairs Review*, vol. 11, 2006, pp. 183-201.

¹⁰ Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 2/2006; en http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/237/237_SecretariaEstado.pdf.

repercusión, al incidir en los temores suscitados por la adhesión futura de Turquía, en relación con la pérdida de identidad europea del proyecto de la Unión que, a ojos franceses, supondría tal incorporación.

De ahí que se haya sostenido que parece necesario poner un cierto límite a las futuras ampliaciones, y esto se haya constituido en un objetivo, no compartido por todos, pero que se ha situado en el centro del debate sobre el futuro de la Unión, acompañando a la búsqueda de una salida a la situación del Tratado constitucional. Las voces que solicitan la elaboración de un nuevo consenso sobre la ampliación pretenden apoyarlo en dos principios al menos, como hace Olli Rhen¹¹, el comisario encargado de tal responsabilidad: uno, el respeto de los compromisos adquiridos por la Unión y, dos, la garantía de que ésta cuenta con capacidad de decisión y acción, lo que se concreta en el criterio de la capacidad de absorción o de asimilación de nuevos miembros. En realidad, sólo se trata, en apariencia, de la aparición en escena de ese criterio de la capacidad de absorción, que no es nuevo, puesto que el cumplimiento de los compromisos adquiridos requeriría, de nuevo, un paso más en cuanto a su determinación: ¿se trataría en puridad de compromisos jurídicos?

Examinemos, primero, el alcance de los compromisos de la Unión. Una vez que hemos aceptado que no hay compromisos de carácter principal, derivados del TUE, que encorseten el actuar de la Unión en esta dirección, salvo que debe examinarse de buena fe toda solicitud de adhesión proveniente de un Estado europeo, la existencia de otro tipo de compromisos adquiridos exige un repaso sucinto de la situación de la agenda pendiente de la ampliación. Compromisos existen en el caso de Rumania y Bulgaria, adherentes ya, cuya incorporación está planteada para el 1 de enero de 2007, fecha de la entrada en vigor del Tratado de adhesión de 13 de abril de 2005¹². Esta circunstancia podría variar y diferirse un año a lo sumo, si los países concernidos no cumplieren con los criterios establecidos para la adhesión, como se determina en el art. 39 del Acta de adhesión.

A partir de ahí, ¿existen compromisos jurídicos con los demás países que han sido declarados candidatos (Turquía, Croacia y Macedonia)?

¹¹ Intervención, en París, el 6 de junio de 2006, ante la Delegación de la Asamblea nacional de la Unión Europea; *EUROPE RAPID PRESS RELEASES SPEECH/06/345*.

¹² *D.O.U.E.*, n.º L 157, de 21 de junio de 2005.

y con los que se ha decretado ya su elegibilidad (Albania, Montenegro, Serbia y la cuestión de Kosovo) que impongan a la Unión Europea su incorporación? En el caso de Turquía y Croacia, abiertos ya los procesos negociadores de los Tratados de adhesión, el compromiso se concreta en continuar con la misma de buena fe, pero no alcanza más allá. Para Macedonia, cabe afirmar la existencia de un *pacto de negociando*, tan pronto como se determine por el Consejo Europeo que cumple los criterios de Copenhague. En cuanto a los países de los Balcanes occidentales, el compromiso de negociar la adhesión existe también, aunque previamente deben ser declarados candidatos, puesto que ahora lo están en potencia. Véanse los compromisos derivados de los pronunciamientos de los Consejos europeos de Santa María de Feira¹³ (junio de 2000) y Salónica¹⁴ (19 y 20 de junio de 2003) y la Declaración de Salónica de la Cumbre UE-Balcanes¹⁵, de 21 de junio de 2003, que principia sosteniendo que «la UE reitera su respaldo inequívoco a la perspectiva europea de los países de los Balcanes Occidentales. El futuro de los Balcanes está en la UE». Compromisos de índole política que se concretan en los pasos sucesivos, dentro del proceso de estabilización y asociación, de: 1) declararlos candidatos; y, 2) abrir el proceso negociador, siempre y cuando cumplan los criterios establecidos en Copenhague. Tampoco hay compromisos más allá de ese horizonte.

¿Y para el resto de los países europeos, más allá de ese círculo de Estados, candidatos declarados y potenciales? Para la Federación Rusa y las repúblicas que se integran en la Comunidad de Estados Independientes, para Moldavia, sólo podrían argumentarse los llamamientos inconcretos a la reunificación de Europa y los compromisos genéricos que se derivan del TUE para cualquier país europeo. Pero no se puede afirmar compromiso jurídico alguno de la Unión Europea respecto de estos países.

III. LA CAPACIDAD DE ABSORCIÓN DE NUEVOS MIEMBROS POR LA UNIÓN EUROPEA

Si se acepta la lectura dada a los compromisos de la Unión ante los países europeos, el otro criterio que emerge de tal coyuntura es el de la

¹³ En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es0.htm.

¹⁴ En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/76282.pdf.

¹⁵ En http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/misc/76333.pdf.

capacidad que la Unión Europea tenga de absorber nuevos miembros. Y este criterio no es nuevo en esta plaza. Antes de la reciente intervención del comisario de ampliación a la que he aludido, que sólo menciona los casos de Rumania y Bulgaria al examinar el principio del cumplimiento de los compromisos adquiridos por la UE, lo que no deja de ser una toma de posición, la propia Comisión elaboró, el 9 de noviembre de 2005 un documento de estrategia para la ampliación¹⁶ en el que se recordaba que «el ritmo de la ampliación debe tener en cuenta la capacidad de absorción de la Unión Europea, ya que la ampliación consiste en compartir un proyecto basado en principios, políticas e instituciones comunes. La Unión debe garantizar que puede mantener su capacidad de actuar y decidir con arreglo a un equilibrio justo dentro de sus instituciones, respetar los límites presupuestarios y aplicar políticas comunes que funcionen bien y consigan sus objetivos». Es ésta la definición de base del concepto de absorción.

Este criterio es más añejo todavía. Se encuentra junto a los que deben cumplir los Estados que deseen adherirse a la Unión Europea, que fueron formulados por el Consejo europeo de Copenhague, de 21 y 22 de junio de 1993¹⁷. Entonces se sostuvo que «la capacidad de la Unión para absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, es también una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos». ¿Podemos calificarlo como criterio? No es una exigencia que se dirija, como los tres criterios para la adhesión, a los candidatos, pero sí se encamina a nutrir el juicio de quienes participan, del lado de la Unión —instituciones y Estados miembros— en el procedimiento de adhesión.

El Parlamento europeo ha recordado en ocasiones su existencia. Así lo ha hecho con el motivo del examen de Turquía como candidata para la adhesión, en su resolución de 15 de diciembre de 2004¹⁸, relativa a la apertura de negociaciones con Turquía. Así lo ha recogido reciente-

¹⁶ COM (2005) 561 final.

¹⁷ En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/72925.pdf; en cuanto a la literatura, véase, entre la más reciente, JOZON, M., «The Enlarged EU and Mandatory Requirements», *European Law Journal*, vol. 11, n.º 5, sept., 2005, pp. 549-563.

¹⁸ P6_TA(2004)0096, en <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2004-0096+0+DOC+XML+V0//ES&LEVEL=3&NAV=X&L=ES>.

mente, el 3 de febrero de 2006, el Informe Brok¹⁹ sobre el documento de la Comisión relativo a la estrategia para la ampliación, que sostiene que «la definición de la naturaleza de la Unión, incluidos sus límites geográficos, es fundamental para comprender el concepto de la capacidad de absorción». De ahí puede comprenderse la inconcreción actual del concepto de absorción, el carácter proteico del mismo, las múltiples lecturas que propicia. La absorción puede tener una lectura institucional, que apunte a la mera eficiencia del proceso decisorio de la Unión. Puede contener una lectura material, que llame a hacer posible el cumplimiento de los objetivos de la Unión, tal y como ahora se encuentran establecidos en los Tratados, lo que incluye el respeto al acervo. Puede ir más allá y, desde una perspectiva finalista, dar lugar a una interpretación que apunte a hacer posible la profundización del proceso de integración hacia una unión política. Lo que se demuestra es la inexistencia de un contenido determinado en la actualidad. Porque si se trata de preservar equilibrios, como parece, habrá que alcanzar un consenso sobre cuáles son.

Por lo tanto, cuando se llama a un nuevo consenso sobre las ampliaciones futuras, se repica en la misma campana. Puede que sea necesario tal consenso, pero debe buscarse en la interpretación del criterio de absorción. Tan es así que la Comisión se encuentra comprometida por el Consejo europeo de Bruselas de junio de 2006 a presentar antes de finales de año, para posibilitar el debate que el órgano supremo tendrá entonces sobre el criterio de absorción, un informe especial sobre todos los aspectos relevantes relativos a la capacidad de absorción de la Unión, incluida la percepción presente y futura que tengan de la ampliación los ciudadanos. Esta idea la ha defendido el Presidente de la República francesa, Jacques Chirac, en la rueda de prensa posterior al mencionado Consejo europeo de junio de 2006, al sostener una interpretación política del concepto tal y como es sentida por los pueblos²⁰.

Nada que no haya existido previamente, salvo un acentuado cambio en el énfasis que se sitúa en el criterio de la capacidad de absorción de la UE. Antes, quizás a la ligera, se suponía. Ahora, ya no. ¿Qué es lo que ha entrado en crisis? ¿Qué se embosca detrás del despertar de tal

¹⁹ A6-0025/2006, en <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/reports/search/go.do>.

²⁰ En http://www.ambafrance-us.org/news/statmnts/2006/eu_chirac_conference_061606.asp.

criterio, de la invocación reiterada del mismo? En realidad, definir la capacidad de absorción de la UE implica pronunciarse por un modelo de integración europea, por unos equilibrios concretos. Acaso no exista el consenso sobre el particular, como ha evidenciado la crisis en el proceso de ratificación del Tratado constitucional. Si esto es así, y así lo creo, volvemos a estar a vueltas con el binomio ampliación/profundización, sólo que este último término se ha trasmutado en la capacidad de absorción de la UE. De ahí que, de nuevo, el Consejo Europeo de 15 y 16 de junio de 2006²¹ haya abordado la agenda de la ampliación en unos términos que podrían calificarse de muy restrictivos, a la luz de lo debatido días antes, el 27 y 28 de mayo, en la reunión informal de los ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros, que tuvo lugar en Klosterneuburg (Austria). El emergente concepto de la capacidad de absorción de la Unión de los futuros candidatos se postula, añadido a los criterios de Copenhague (si es que no se encuentra incluido en éstos, como sostienen algunos países miembros), como un criterio principal para el devenir en la Unión de los países situados en el extrarradio. Y, además, la perspectiva nueva apunta, de necesidad, a los ciudadanos de la Unión. Así lo sostiene la Comisión en su comunicación de 10 de mayo de 2006 titulada *Una agenda de los ciudadanos*²², en la que postula la necesidad de un debate informado sobre las futuras ampliaciones y lo que significan para el conjunto de la Unión.

IV. LA LARGA MARCHA DE TURQUÍA HACIA LA UNIÓN EUROPEA

La aproximación del país anatolio (y en parte europeo) hacia la Unión Europea cumple ya más de cuarenta años²³. Ese lapso de tiempo de espera, que se inicia formalmente con la celebración del Acuerdo de asociación (el acuerdo de Ankara), de 12 de septiembre de 1963 —en vigor desde diciembre de 1964—, entre la Comunidad Económica Europea, sus Estados miembros y Turquía²⁴, vino antecedido por la petición de adhe-

²¹ En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/90124.pdf.

²² COM (2006) 211 final.

²³ Sobre ello, véase, entre otros, SENEM, A., *European Integration and the Transformation of Turkish Democracy*, Centre for European Policy Studies, 2004.

²⁴ JOCE L 217, de 29 de diciembre de 1964.

sión presentada en julio de 1959. Tal acuerdo es, por ello, una respuesta concreta a los específicos anhelos turcos de incorporarse a las tres Comunidades europeas de entonces. Aunque en dicha ocasión se le dieran largas, no puede interpretarse la celebración del acuerdo como una negativa a una futura adhesión. Es sabido que la práctica comunitaria de celebración de los acuerdos de asociación ex. art. 238 (actual 310) del TCE, ha venido cumpliendo *grosso modo*, diversas finalidades entre las que destaca, junto a la cooperación al desarrollo (acuerdos con los países ribereños del mediterráneo o con los ACP), la preparación de países para su incorporación al proceso de integración europea. ¿A qué subtipo correspondía el acuerdo de Ankara? El interés de la respuesta permite calibrar si en las discusiones actuales acerca de la aptitud de Turquía para ingresar en la Unión no se pretendía reabrir un debate en el que ya se había dado una respuesta europea.

Y todo hace pensar que es así. El preámbulo del Acuerdo de Ankara reconoce «que el apoyo proporcionado por la Comunidad Económica Europea a los esfuerzos del pueblo turco para mejorar su nivel de vida facilitará ulteriormente la adhesión de Turquía a la Comunidad». Aún más, el art. 28 es mucho más explícito, al prometer que «cuando el funcionamiento del Acuerdo permita prever la aceptación íntegra por parte de Turquía de las obligaciones derivadas del Tratado constitutivo de la Comunidad, las Partes Contratantes examinarán la posibilidad de adhesión de Turquía a la Comunidad». No debe interpretarse como la segura incorporación de Turquía, puede contemplarse en el horizonte el hipotético fracaso de las negociaciones de adhesión, pues no está compelida la CE y ahora UE y sus Estados miembros, que tienen que ratificarlo, a cerrar tal acuerdo, so pena de infringir el acuerdo de Ankara. Pero lo que sí se reconoce es la capacidad de Turquía para constituirse en candidata a la adhesión. En lo esencial, el acuerdo de Ankara proponía el establecimiento de una unión aduanera entre la CE y Turquía que se debía conseguir en tres fases. Un primer protocolo financiero acompañó la firma del acuerdo anterior²⁵, pero no fue hasta 1970, con la firma de otro protocolo adicional²⁶ y un segundo protocolo financiero²⁷ que se sentaron las bases del progreso hacia la unión aduanera. Su entrada en vigor se produjo en enero de 1973.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ JOCE L 293, de 29 de diciembre de 1972.

²⁷ *Ibid.*

Sin embargo, un año después las relaciones entre los asociados comenzaron con marcadas oscilaciones, atribuibles a las azarosas vicisitudes en las que se involucró el régimen turco. En julio de 1974 Turquía invadió Chipre²⁸ —de lo que se derivó la constitución en el norte de la isla de la República Turca de Chipre, sólo reconocida por el régimen de Ankara— y si no hubo una reacción singularizada por parte de la CE y de sus Estados miembros, lo hubo por parte de Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, y por derivación, la exigencia para los Estados miembros de cumplir con lo prescrito por el órgano onusiano. Sí la habrá, en cambio, años después, con motivo del golpe militar de 12 de septiembre de 1980: el acuerdo de asociación quedó en suspenso. No revivirá hasta que en septiembre de 1986, con la vuelta a la democracia, tome tal decisión el Consejo de Asociación Turquía-CE. Los nuevos tiempos implicarán un incremento en la voluntad de acercamiento turco, pues el 14 de abril de 1987 el gobierno de Ankara presentará su solicitud de adhesión a las Comunidades Europeas. Aunque cosechara una negativa contundente por parte de la Comisión, ésta explicitó desde un primer momento que su respuesta no significaba una impugnación de la ilegitimidad de Turquía como potencial candidata a ingresar en la Unión Europea. Lo mismo sucedería en 1997, cuando Turquía reiteró su solicitud de adhesión, esta vez a la Unión Europea.

Desde esa fecha, ese *moto* ha sido reiterado en toda ocasión por las instituciones europeas, por el Consejo europeo también (ad. ex, Luxemburgo en 1997, Helsinki en 1999 o Copenhague en 2002). Por supuesto, ha seguido en boca de la Comisión, que ha elaborado informes periódicos acerca de los progresos de Turquía para la adhesión. En ellos se ha indagado el cumplimiento por el país anatolio de los consabidos criterios de Copenhague.

Como es sabido, el cedazo sobre el que debe cernirse cualquier candidatura a la Unión se encuentra establecido en el art. 49 del TUE, disposición que ha contado con continuidad en los tratados constitutivos, reforma tras reforma, desde la creación de las Comunidades hasta el futuro de la Unión, puesto que el art. I.1.2 del Tratado constitucio-

²⁸ Sobre las relaciones entre Chipre y Turquía, véase entre otros, UEBE, M., «Cyprus in the European Union», en *German Yearbook of International Law*, n.º 46, 2003, pp. 375-400; USHAKOVA, T., «La adhesión a la UE de un Chipre dividido: escenarios europeo e internacional», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo* vol. 20, 2005, pp. 229-251.

nal la reproduce. En virtud de ella, se exige del candidato europeidad y virtud política, concretada en el respeto a los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. El Consejo europeo de Copenhague, celebrado en junio de 1993, desarrolló las potencialidades de tales exigencias estableciendo los criterios para la adhesión que requieren «que el candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria». Sabido es que no acaban aquí las exigencias, que las conclusiones de la presidencia continúan afirmando que «la capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, es también una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos». Los tres criterios exigibles a los solicitantes de la membresía y el cuarto referido a la aptitud de la Unión para alojarlo en su seno sin tramsutar su proyecto esencial se adoptaron con vistas a la ampliación hacia los países de Europa central y oriental. ¿Incluían también a Turquía? La única referencia contenida en las conclusiones de la presidencia del citado Consejo europeo no apuntaba nada en relación a la candidatura de Turquía, sino hacia la intensificación de las relaciones sobre la base del acuerdo de asociación de 1963 y el protocolo de 1970.

Tal línea política sigue los años siguientes, en los que entra en funcionamiento la unión aduanera, a partir de 1996, tercera fase de las contempladas en el acuerdo de asociación. Dicha decisión no fue obtenida sin dificultades como, por ejemplo, las objeciones planteadas por el Parlamento Europeo, preocupado por los incumplimientos de derechos humanos y el respeto a las minorías por el régimen de Ankara. Sometido a fuertes presiones de muy diverso origen, acabó por emitir un dictamen favorable. Entre los que se interesaron por el progreso en las relaciones con Turquía, en el sentido indicado, estuvo Estados Unidos, su eterno aliado en esta peregrinación.

El Consejo europeo no se privó tampoco de indicar al gobierno turco la necesidad de entrar en profundas reformas y acentuar el respeto por sus compromisos internacionales. En el que tuvo lugar en Dublín, el

12 de diciembre de 1996²⁹, se indicaba que «la importancia que atribuye al mayor desarrollo de las relaciones de la UE con Turquía, tanto en el ámbito económico como en el político. Toma nota con pesar, no obstante, de que, en dichas relaciones, algunos temas importantes siguen sin resolverse. El Consejo Europeo acoge con agrado la intención declarada del Gobierno turco de tomar medidas para mejorar la situación de los derechos humanos. En el contexto de una asociación más estrecha con la Unión Europea, pone de relieve la necesidad de respetar al máximo los derechos humanos». Además, se le requería «a que utilice su influencia para contribuir a lograr una solución en Chipre de acuerdo con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas».

El Consejo europeo de Luxemburgo³⁰ (12 y 13 de diciembre de 1997) fue clave al lanzar el proceso que ordenaría la ampliación hacia el este. En él se da un tratamiento especial a Turquía, al elaborar una estrategia europea específica respecto de su caso. Es verdad que el Consejo Europeo confirmó la capacidad de Turquía para adherirse a la Unión Europea, anunciando que sería juzgada conforme a los mismos criterios que se aplican a los demás Estados candidatos, aunque sostuvo que las condiciones políticas y económicas que permiten contemplar negociaciones de adhesión no se cumplían entonces. El cambio de rumbo se traza, además, con la convocatoria de una conferencia europea sobre ampliación, que pretendía reunir a los Estados miembros de la UE y a once Estados europeos incluidos en la política de ampliación, entre ellos Turquía. Pero ésta declinó participar porque, a diferencia de lo que sucedía con los otros diez países de Europa central y oriental, al país anatolio no se le incluyó en la estrategia de preadhesión. Para el gobierno turco esta decisión bien podía ser la antesala de la que les apartara definitivamente del camino hacia la adhesión³¹. Además, se entendía que a Turquía se le exigía algo más que el cumplimiento de los criterios de Copenhague, a la par que se atisbaba la influencia de los intereses de determinados Estados miembros. Por ejemplo, Turquía intuía

²⁹ En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/032g0004.htm.

³⁰ En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00400.ES7.htm.

³¹ Cfr. McLAREN, L., «Turkey's Eventual Membership of the EU: Turkish Elite Perspectives on the Issue», en *Journal of Common Market Studies* Vol. 38, n.º 1, march 2000, p. 119.

que Alemania apoyaba las causas de Polonia, Hungría y la República Checa por razones de seguridad, mientras que motivos similares Suecia defendía el acceso de Lituania y Letonia, y Francia, por su parte, sostenía a Rumania para contrarrestar el peso creciente de los países de Europa central³². La Conferencia tuvo lugar en Londres, el 12 de marzo de 1998, sin presencia turca.

A pesar de tal desistimiento, el mecanismo comunitario del proceso de adhesión siguió. A petición del Consejo europeo de Cardiff³³, de 15 y 16 de junio de 1998, la Comisión elaboró un Informe de seguimiento del cumplimiento por Turquía de los criterios de adhesión³⁴, que presentó en noviembre, en el que se señalaban los vicios en la virtud política turca y sus problemas de índole económica y de incumplimiento del acervo comunitario. En referencia a la primera categoría, afloran los obstáculos esenciales para la integración del régimen turco: violaciones de los derechos humanos, como práctica de la tortura y ausencia de libertad de expresión; falta de control civil del ejército; apoyo turco a la República turca de Chipre; represión de las minorías. Sin embargo, sin mucho retraso, Turquía fue atraída al núcleo del proceso de ampliación, un año más tarde, al ser declarada candidata por el Consejo Europeo de Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999)³⁵. Éste acogió «con satisfacción los positivos acontecimientos registrados recientemente en Turquía, señalados en el informe de situación de la Comisión, así como su propósito de proseguir las reformas con el fin de cumplir con los criterios de Copenhague. Turquía es un Estado candidato llamado a ingresar en la Unión atendiendo a los mismos criterios que se aplican a los demás Estados candidatos. Sobre la base de la estrategia europea actual, Turquía, al igual que otros Estados candidatos, podrá acogerse a una estrategia de pre-adhesión destinada a servir de estímulo y apoyo a sus reformas».

¿Qué cambió? ¿Por qué la UE decidió en ese momento dar el paso de admitir la candidatura de Turquía? En ese mismo Consejo Europeo,

³² Cfr. MÜFTÜLER-BAÇ, M. y MCLAREN, M. L., «Enlargement Preferences and policy-making in the European Union. Impacts on Turkey», en *European Integration*, vol. 25, 2003, p. 22.

³³ En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/54316.pdf.

³⁴ En http://ec.europa.eu/comm/enlargement/report_11_98/pdf/en/turkey_en.pdf.

³⁵ En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00300-r1.es9.htm.

como recuerda Pilar Balet³⁶, la Unión Europea desarrollaba la Política Europea de Seguridad y Defensa y, en concreto, las Misiones Petersberg —para cuya ejecución era necesaria la colaboración de las fuerzas militares turcas. Es decir, el interés geoestratégico de Turquía rendía réditos en su operación de aproximación a la Unión Europea. Para ello, no sólo contaba con el apoyo decidido de Estados Unidos, también con su condición de miembro de la OTAN y, por tanto, con la posibilidad de que, desde dentro de la Alianza —imprescindible para garantizar la operatividad de las citadas misiones— fuese capaz de condicionar o, en el peor de los casos, vetar el desarrollo de la PESD.

Una vez declarada candidata, el siguiente horizonte se situaba para Turquía en la apertura de las negociaciones, decisión condicionada al cumplimiento de los criterios de Copenhague. Precisamente en esa ciudad, en un nuevo Consejo Europeo, celebrado el 12 y 13 de diciembre de 2002³⁷, se estableció una fecha fija para el examen de la idoneidad turca: en diciembre de 2004, basándose en un informe y una recomendación de la Comisión, el Consejo Europeo determinaría si Turquía cumplía tales criterios y, si así fuese, la Unión Europea iniciaría las negociaciones de adhesión sin dilaciones. Se avecinaba el juicio sobre la adhesión de Turquía. ¿El filtro sólo se realizaba conforme a los tres criterios de virtud política, capacidad económica y cumplimiento del acervo formulados en 1993?

V. EL JUICIO SOBRE LA ADHESIÓN DE TURQUÍA

Antes de abordar el último trayecto de la larga marcha de Turquía, rebuscaré en la gavilla de factores, algunos intemporales, otros vinculados al desarrollo contingente del proyecto europeo, que gravitan sobre la decisión de abrir la UE al país anatolio, pues ésta no se encuentra sólo en manos de las instituciones europeas y de los Estados miembros. Una lectura del elemento de la capacidad de absorción de la Unión que lo aproxima al sentir ciudadano exige que agitemos algunos de los fan-

³⁶ BALET, P., «El futuro de la adhesión de Turquía tras los recientes acontecimientos políticos en la Unión Europea», en UNISCI Discusión Papers, n.º 9 (octubre 2005), p. 128.

³⁷ En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/73843.pdf.

tasmas de nuestro imaginario colectivo y nos enfrentemos a la *otredad* de Turquía, tal vez el auténtico escollo.

El debate sobre la pertenencia de Turquía a la Unión Europea tiene sus antecedentes, salvadas las distancias. En la tarea para definir durante el siglo XIX la sociedad del mundo civilizado y, por lo tanto, determinar qué naciones pertenecían a tal círculo, al sistema de naciones civilizadas, el liberal británico Richard Cobden formulaba los criterios y los aplicaba a Turquía de la siguiente manera:

«Turkey cannot enter into the political system of Europe; for the Turks are not Europeans. During the nearly four centuries that the people have been encamped upon the finest soil of the Continent, so far from becoming one of the families of Christendom, they have not adopted one European custom. Their habits are still Oriental, as when they first crossed the Bosphorus. They scrupulously exclude their females from the society of the other sex; they wear the Asiatic dress; sit cross-legged, or loll upon couches, using neither chair nor bed; they shave their heads, retaining their beards; and they use their finger still, in the place of those civilised substitutes, knives and forks».

No acaba aquí la cita, pero el fondo de la argumentación tiene ciertos visos de actualidad y de integrarse en la misma partitura que antaño, eso sí, revestida de una mayor corrección política. Escogidas con criterio selectivo, veamos algunas reacciones relevantes: En noviembre de 2002, Valery Giscard d'Estaing, a la sazón presidente de la Convención previa a la Conferencia intergubernamental preparatoria del Tratado constitucional, declaraba a *Le Monde* que la entrada de Turquía significaba la dilución del proyecto europeo³⁸. La carta que Angela Merkel, canciller alemana, dirigió el 17 de septiembre de 2004 a los demás líderes del centro-derecha de la Unión Europea, y de la que se hacía eco ese día *Die Welt*, aún reconociendo los progresos de Turquía y su condición de régimen democrático y laico, rechazaba la posibilidad de la adhesión y, vista la imposibilidad de la Unión Europea para admitir a Turquía, proponía entablar una relación privilegiada. La posición de Austria, semanas antes de que se diera luz verde a la apertura formal de las negociaciones, el 3 de octubre de 2005, alentaba incluir en el mandato negociador otras alternativas distintas a adhesión. La reforma

³⁸ *Le Monde*, 9 de noviembre de 2002.

constitucional francesa, aprobada el 2 de marzo de 2005³⁹, por su parte, auspicia en el nuevo art. 88-7 que todo proyecto de ley autorizando la ratificación de un tratado relativo a la adhesión de un Estado a la Unión Europea será sometido a referéndum por el Presidente de la República. El art. 4 de la citada ley constitucional establece que el citado art. 88-7 no es aplicable «aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1er juillet 2004». Exceptuado, pues, los casos de Rumania y Bulgaria, no hay que agitar mucho el caletre para intuir la sombra turca tras esa inopinada decisión francesa. Problemas de digestión, pues, efectos de una dieta ya pantagruélica con los últimos diez ingredientes de la ampliación de 2004. Sin embargo, incluso en la situación actual, abierta la negociación, sigue pesando un interrogante de futuro: ¿Es Turquía un plato de otro gusto, para otra mesa?

Un vistazo estadístico a las pulsiones sentidas sobre el particular por las poblaciones de determinados Estados miembros nos sitúa ante un panorama incierto, máxime si, aceptada la adhesión y superadas las negociaciones, el tratado resultante tuviera que someterse a referéndum en algunos países europeos. En 2005⁴⁰, en Francia un 59 % de la población se pronunciaba en contra de la adhesión de Turquía, y tal vez deberíamos preguntarnos si su posición obedece sólo al frío análisis acerca del cumplimiento por ese país de las condiciones que se le exigen. ¿Seguimos con que Turquía no es Europa? O, ¿se trata de su condición material que no formal de país musulmán?

Las razones esgrimidas por los sondeados en la mencionada encuesta para rechazar a Turquía son reveladoras de la mixtura de los argumentos *a contrario*: para un 40 % los riesgos de la emigración hacia los países ricos avalan la negativa; para un 26 % se trata de que es un país asiático; el 25 % encuentra fundamento en su condición de país musulmán. No sería malo, por otra parte, registrar las razones contrarias, las de los que postulan, en ese universo demoscópico, la europeidad de Turquía. Para el 52 % la adhesión contribuiría a consolidar la democracia allí; el 33 % cree que tal solución evitaría que Turquía basculara hacia el fundamentalismo islámico; el 11 % se postula partidario del sí para preservar la alianza militar con Turquía. Ya la simple idea de la ya aludida re-

³⁹ Loi constitutionnelle du 1er mars 2005 modifiant le Titre XV de la Constitution, en *J.O.* n.º 51 du 2 mars 2005.

⁴⁰ En <http://np.www.lci.fr/news/france/0,,3176861-VU5WX0IEIDUy,00.html>.

forma de la constitución francesa para propiciar la celebración de un referéndum en el futuro sobre la adhesión del país anatolio (y europeo) es un termómetro magnífico, un indicador de la naturaleza controvertida de dicha decisión, algo más que un juicio global sobre el cumplimiento por Turquía de los requisitos exigidos por la propia Unión para recibir un Estado en su seno. ¿Era pensable un referéndum para la adhesión de Polonia, o de los países bálticos, o de Hungría? Si resulta imaginable en el caso de Turquía y no en el de otros candidatos, como Bulgaria y Rumania, es que el examen de la candidatura recae sobre algo más que sobre los criterios de Copenhague.

Por ejemplo, el coste de la no ampliación. Si debiéramos analizar la capacidad de la Unión Europea para deglutir y hacer la digestión de nuevos miembros, y en concreto de Turquía, si debiéramos responder a la idoneidad de Turquía para cumplir las condiciones de la ampliación, ¿no deberíamos también examinar cuál sería el coste de la no ampliación al país anatolio (y europeo)? Sostiene Wim Kok⁴¹, en su Informe sobre la ampliación, sometido a la Comisión Europea el 26 de marzo de 2003 que «Los costes —tanto políticos como económicos— de la no ampliación serían elevados y tendrían que pagarlos tanto los miembros actuales como los países excluidos. Supondría no sólo la pérdida de beneficios futuros, sino también tirar por la borda gran parte del esfuerzo y la inversión realizados. Los «demás europeos» seguirían siendo vecinos de la UE, pero unos vecinos resentidos, menos dispuestos a solucionar los problemas que trascienden las fronteras nacionales del continente o a compartir la responsabilidad de definir el papel de Europa en el mundo»

Ítem más, el coste de la no ampliación implica un mensaje rotundo al mundo circundante, sobre el papel que en él pretende desempeñar la Unión Europea, sobre la esencia misma de este proyecto político, sobre el modelo político en que se concreta la Unión Europea, sobre la credibilidad del mismo y, sobre la propia acción exterior. Quedan comprometidas, como mínimo, la *estrategia de seguridad europea*, adoptada por el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2003, y la *política europea de vecindad*⁴², estrechamente conectada con la anterior, y que se encuentra en desarrollo en la actualidad.

⁴¹ En <http://europa.eu.int/comm/enlargement/com>. Véase REMIRO, A., et al., *Los límites de Europa. La adhesión de Turquía a la Unión Europea*, communication/pdf/report_kok_es.pdf.

⁴² Su documento estratégico, elaborado el 12 de mayo de 2004, se puede encontrar en http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy_Paper_EN.pdf.

1. LA EUROPEIDAD DE TURQUÍA

Cuando se trata de la europeidad de Turquía, que sí forma parte de las exigencias del art. 49 del TUE, con independencia de las razones de fondo, las formales puede que se encuentren ya resueltas, porque no en vano estamos en plena negociación del acuerdo de adhesión, con un capítulo acordado ya a las espaldas, aunque no sea el más relevante: investigación y ciencia. El mero hecho de las negociaciones debería tener la virtud de cerrar el debate, al menos sobre este argumento, si es que no estaba ya antes cerrado ¿Acaso no se incluyó ya en el preámbulo del acuerdo de asociación de la CEE con Turquía la mención expresa de que la finalidad de éste operaba en la dirección de la adhesión? «El apoyo aportado por la Comunidad Europea a la mejora del nivel de vida del pueblo turco facilitará ulteriormente la adhesión de Turquía a la Comunidad», reza el mencionado preámbulo. Y no es la única mención que se contiene a la eventual adscripción del país eurasiático al club comunitario. Mucho más contundente, el art. 28 determina que « las partes contratantes determinarán la posibilidad de la adhesión de Turquía a la Comunidad» Turquía es Europa, y la propia Europa (en su versión restringida —CE y UE— o ampliada —Consejo de Europa) lo reconoce.

Los intentos de negar la europeidad turca han discurrido por diversos derroteros que, aunque no tengan acomodo oficial, sí podrían encontrar alojamiento en el argumentario esgrimible en algunos de esos referenda nacionales que deban decidir sobre la ratificación del futuro tratado de adhesión. Europa definida por la geografía, por la cultura y la historia y, finalmente, por las raíces cristianas⁴³. ¿Afirma o niega la geografía la europeidad de Turquía? Más allá de que tenga un pie en Europa o, mejor aún, la yema de un dedo, no es correcto interpretar en estrictos términos de geografía la exigencia de que los candidatos sean Estados europeos cuando, como se dijo, nos encontramos con Chipre, país asiático, ya incorporado a la Unión. La geografía ahormada a voluntad por la Unión y sus Estados miembros, y por los que, desde fuera, como Estados Unidos, hacen suya la causa turca. Aunque quepa for-

⁴³ Véase REMIRO, A., et al., *Los límites de Europa. La adhesión de Turquía a la Unión Europea*, Documento de Trabajo. Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2005, pp. 13-29.

mular una duda: ¿se resolvería a favor de Turquía la europeidad si no contara con esa mínima prolongación en continente europeo? ¿Se daría una solución similar a la de Chipre o se le contestaría lo mismo que a Marruecos en 1987?

El criterio cultural, histórico o civilizatorio está sujeto a una clara indeterminación, a un amplio margen de interpretación. No es posible entrar ahora en profundidad en las razones que, por ejemplo, localizarían las vías de afirmación histórica de Europa en el enfrentamiento secular con el Imperio Otomano. Pues, aunque esa razón tenga mayor contundencia, ¿cabe descartar que la presencia del predecesor de Turquía haya dejado una honda huella en la parte europea —de Viena a Estambul—, en la que ha tenido una presencia menguante pero decisiva a lo largo de cinco siglos? Quizás habría que negar entonces la europeidad a países como Albania o Bosnia-Herzegovina.

Mayor presencia en el debate europeo ha tenido la afirmación identitaria que sitúa la europeidad en las raíces cristianas. Los intentos de que en el Tratado constitucional se reconociese la capacidad moldeadora del cristianismo y, en consecuencia, se configurase la Unión Europea como un club cristiano, cerrado a países en los que otras confesiones religiosas fuesen la tradición social decisiva, se ha saldado con una magra mención en el preámbulo —«inspirándose en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho»—, cuya invocación no habilita para destruir la europeidad de Turquía.

El concepto «Estado europeo» establecido en el art. 49 del TUE ni es exclusivamente geográfico, ni bebe sólo de fuentes esencialistas, sino que se encuentra en manos de los Estados miembros y de las instituciones europeas y su manejo ya ha sido decidido en relación a Turquía. Como antes dijimos, si no lo fuese, la Unión Europea ha hecho Europa a Turquía.

2. LAS RAZONES DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA

Desde otra perspectiva, el debate sobre la adhesión de Turquía suscita un inusitado interés: las razones de la seguridad y la defensa. La concreta inserción de Turquía en los instrumentos defensivos occidenta-

les, y la específica interrelación que entre ellos se da, supeditándose los desarrollos europeos a la primacía de las obligaciones derivadas del Tratado Atlántico, hace que la construcción de una Política Europea de Seguridad y Defensa pase, en cierta medida, a depender de la buena voluntad de Turquía o, mejor aún, de una airada Turquía sin excesiva buena voluntad.

También es cierto, no puede desconocerse, que la incorporación de Turquía a la Unión Europea es parte del proyecto de Estados Unidos. Para Henri J. Barkey⁴⁴, son cuatro los puntos que marcan la relevancia de Turquía para Estados Unidos: en primer lugar, por ser una plataforma potencial para la proyección del poder estadounidense, como fue demostrado durante la guerra del Golfo de 1991, y lo que puede haber cambiado algo tras la negativa del Parlamento turco a autorizar el despliegue estadounidense el 1 de marzo de 2003 en la siguiente y más reciente guerra de Iraq. En segundo lugar, Turquía constituye un contrapoder en la región, capaz de neutralizar los intentos de cambio que pudiesen protagonizar países como Irán, en la lista estadounidense de los *Rogue States*. En tercer lugar, Turquía es un aliado de la OTAN que, además, a ojos estadounidenses, toma muy en serio sus compromisos militares, en términos de despliegue de tropas, creación de una fuerza rápida de intervención o modernización de su armamento. Y, finalmente, en cuarto lugar, Washington percibe en el régimen turco un modelo político alternativo a muchos de los países del Medio Oriente y Asia central.

Por nuestra cuenta, baste con añadir otro dato que avalúa al régimen de Ankara ante Estados Unidos: las buenas relaciones entre Turquía e Israel, inusuales en el área y en progreso durante la década de los noventa que, sin embargo pueden estar sufriendo un deterioro en los últimos tiempos, tal vez a cuenta del signo del gobierno islamista instalado en Ankara. Para Barry Rubin⁴⁵ se dan algunos trazos en esa dirección (cese temporal de los vuelos de El-Al, cancelación de un contrato militar en que está implicado Israel, críticas declaraciones sobre Israel del primer ministro Erdogan; llamada a consultas del embajador turco) que pueden implicar un cierto reacomodamiento internacional turco, con

⁴⁴ H. J. BARKEY, «Turkey's Strategic Future. A US Perspective», en VV.AA., *Turkey's Strategic Future*, ESF Working Paper n.º 13, may 2003, Centre for European Policy Studies.

⁴⁵ B. RUBIN, «Israel-Turkey Relations: Present and Future», en http://gloria.idc.ac.il/columns/2004/07_06.html.

un menor peso del estamento militar en las decisiones políticas, un reforzamiento de la regla democrática y, sobre todo, la membresía de Turquía en la Unión Europea, cuyas relaciones con Israel no alcanzan el grado de calidez de las estadounidenses, lo que no deja de ser una paradoja, dado que el país norteamericano resulta ser el más firme defensor de tal incorporación.

Traducido lo anteriormente dicho al seno de la Unión Europea, puesto que es necesario pensar qué tipo de país se incorporaría a los equilibrios ya existentes en el seno europeo, no cabrían muchas dudas acerca de que Turquía, con gobiernos laicos, y puede también que con islamistas, iría a fortalecer las filas de los países menos integracionistas, en la misma línea de la oleada de la ampliación y, si tenemos en cuenta los vínculos militares con Estados Unidos, habría que contar con ella para la Nueva y no para la Vieja Europa, en terminología *rumsfeldiana*, ya más que superada a estas alturas. En ese sentido se pronunciaba la *Comisión Independiente para Turquía*, en su Informe de septiembre de 2004⁴⁶, al advertir que «se espera que Turquía apoye el enfoque intergubernamental, en favor de un mantenimiento del statu quo con respecto al equilibrio entre las instituciones europeas». Turquía ha sido más relevante para Estados Unidos que para la Unión Europea. Pero la paradoja se ha situado en que aquél no ha logrado integrarla en la Unión Europea, todo lo más sus presiones salvaron los escollos políticos que desde países miembros y algunas instituciones europeas —de manera señalada el Parlamento— erigían en 1995 contra la instauración de la unión aduanera, fase prevista pero no automática en la aplicación del acuerdo de asociación de la Comunidad Europea con Turquía.

Turquía pertenece a la Alianza Atlántica desde el 18 de febrero de 1952, no en vano, según propia y relativamente reciente confesión —la de Süleyman Demirel⁴⁷, Presidente de la República—, tal membresía fue no solo compelida por «el estado de ansiedad a que le arrastraban las reclamaciones soviéticas sobre su integridad territorial y soberanía, sino también su firme creencia en los valores comunes de la Alianza», para así «anclar su destino en Occidente». Dentro de la OTAN, Turquía es

⁴⁶ Comisión Independiente para Turquía, *Turquía en Europa: ¿Más que una promesa?*, septiembre de 2004, en <http://www.independentcommissiononturkey.org/pdfs/spanish.pdf>.

⁴⁷ Süleyman DEMIREL, «Turkey and NATO at the Threshold of a New Century», en *Journal of International Affairs*, march-may 1999, vol. IV, n.º 1.

uno de los miembros europeos cuya política de defensa adquiere una mayor relevancia, en términos cuantitativos y cualitativos. Como nos informan Michael Emerson y Natalie Tocci⁴⁸, los gastos militares turcos se sitúan por encima de la media europea (un 2,4% de su PIB frente a una media del 2% en el resto de los países de la organización atlántica), su ejército es el más numeroso, con 514.000 efectivos enrolados, frente a por ejemplo, los 210.000 del Reino Unido o los 260.000 de Francia, contando además con un cuerpo de gendarmes de 150.000, entre los que se encuentran tropas de élite. Cuenta con acuerdos de cooperación militar con más de 45 países y participa en la actualidad en un considerable número de misiones:

Su participación en los entramados que interesan a la defensa occidental no se encuentra equilibrada. Hay quien⁴⁹, con acierto, la ha calificado de *central* en la OTAN, media en la PESC y *marginal* en la PESD y, por nuestra cuenta, podríamos añadir que *residual* en la UEO, como ha quedado esta propia organización, reducida a sus competencias residuales. Así que, en estrictos términos de defensa occidental, Turquía seguiría casi en la misma posición, en la misma situación relacional, dentro o fuera de la Unión Europea.

La importancia estratégica de Turquía, clave en el período de la guerra fría para la defensa occidental, y explicación de sus vínculos con Estados Unidos y su temprana incorporación a la OTAN (1952), no se ha devaluado ante los nuevos escenarios de inestabilidad y franco conflicto surgidos tras las dos fechas claves que marcan, por un lado, la caída del muro de Berlín en 1989 y el deshielo con el Este y, por otro, el inicio de la guerra declarada por Estados Unidos contra el terrorismo internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Su situación a las puertas mismas de un área geográfica que reúne una buena parte de los conflictos más graves de los últimos tiempos ha subido al alza su avalúo como potencia que contribuya a garantizar la estabilidad y la paz en la región. Su condición de país musulmán, aunque laico y con gobierno islamista refuerza su capacidad de interlocución con los otros actores de dicha área geográfica. Inclusive siempre ha mantenido buenas relaciones con Israel. Tal panorama refuerza su valor estratégico

⁴⁸ M. EMERSON y N. TOCCI, «Turkey as a Bridgehead and Spearhead. Integrating EU and Turkish Foreign Policy», *EU-Turkey Working Papers*, n.º 1, August 2004, Centre for European Policy Studies.

⁴⁹ ESRA ÇAUHAN, «Towards a European Security and Defense Policy: With or Without Turkey?», en *Turkish Studies*, spring 2003, vol. 4, n.º 1.

ante la percepción estadounidense, se encuentre o no ésta embebida en la construcción de su proyecto de Gran Oriente Medio. Y, si la Unión Europea tiene la voluntad de ejercer una función estabilizadora en el Mediterráneo, en el Cáucaso y en el Cercano Oriente, la membresía turca constituiría un aporte valioso, medido en términos estratégicos.

Téngase presente la participación profusa del país anatolio en instrumentos de seguridad y defensa y su despliegue considerable en misiones de paz, para las que ha demostrado una capacidad de primer nivel, dato de especial interés para la Unión Europea. En efecto, como sostiene Ramazan Gözen⁵⁰, Turquía ha desarrollado un considerable número de proyectos multilaterales de seguridad con los países de su entorno geográfico, entre los que se pueden contar, entre otras inciativas, la *Black Sea Naval Cooperation Task Force* en abril de 2001⁵¹, con Bulgaria, Georgia, Rumanía, Rusia y Ucrania; la *Multinational Peace Force South-Eastern Europe* y la *South-Eastern Europe Brigade* en 1999, con Grecia, Bulgaria, Rumanía, Albania y Macedonia. Además, ha participado con profusión en las misiones de Naciones Unidas, entre las que se pueden destacar las desplegadas en Iraq (1988-91 y 1991-2004), Somalia (1992-94), Georgia (1993-2004), Bosnia-Herzegovina (1993-95 y 1996-2004), Macedonia (1995-2004), Albania (1997) y Kosovo (1998-1999 y 2001-2004). Tampoco Turquía se ha mostrado ajena a las operaciones desplegadas por La Unión Europea, en las que ha participado, como en la *Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina*, en la *Misión de Policía de la Unión Europea en la ex República yugoslava de Macedonia* (EUPOL PROXIMA), en la *Operación militar de la UE en la ex República yugoslava de Macedonia* (FYROM-CONCORDIA), entre otras.

Debe tenerse en cuenta que la adhesión de Turquía no se encuentra supeditada a su contribución a la Unión Europea en clave estratégica. La seguridad y defensa no resultan invocadas de forma explícita en los criterios para la adhesión formulados por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993. Ni siquiera los criterios políticos, que llaman a la «existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías», pueden tener una traducción clara en ese terreno. Todo lo más, la condición esgrimida de que el Estado candidato se muestre capaz de

⁵⁰ R. GÖZEN, *Turkey's Delicate Position between NATO and the ESDP*, Center for Strategic Research, 2003, p. 36 y ss.

asumir las obligaciones derivadas de su membresía futura, con inclusión de los objetivos de la unión política, económica y monetaria, el *acervo de la UE*, sí abren un campo a la discrecionalidad de las instituciones y Estados comunitarios respecto de la contribución de Turquía en materia de seguridad y defensa. Discrecionalidad porque los progresos de la Unión son escasos en defensa y no excesivamente concretos en materia de seguridad, en la misma medida en que el campo de la seguridad tiene un perfil más bien vagoroso.

Por eso, esta dimensión de la seguridad y defensa es más bien evaluable en términos del coste de la no ampliación, porque no hay claras exigencias para Turquía derivadas del cumplimiento de los mencionados criterios. Sin embargo, no puede rechazarse la posibilidad de que en tal juicio trasluzcan argumentos apegados a los valores de la seguridad y la defensa, que los valores estratégicos *nublen el sentido* a la hora de aplicar los criterios de Copenhague.

Sin embargo, en los diversos informes emanados de la Comisión, que desde 1998 se encarga de evaluar los progresos realizados por Turquía en el camino hacia la adhesión y que examinan la citada capacidad de cumplimiento turco de las obligaciones derivadas, en nuestro caso sobre todo, de la unión política, la Comisión ha venido constatando, como declaración de principio, que Turquía ha alineado sus posiciones con la Unión Europea. Así lo ha expresado en su Informe correspondiente a 2003⁵², en el que se subraya la mejora de las relaciones greco-turcas, el importante papel que para la estabilidad y seguridad de los Balcanes, el Cáucaso y Oriente Medio, puede jugar Turquía.

VI. ¿EL ÚLTIMO TRAYECTO DE LA LARGA MARCHA?

1. LA AUTORIZACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES

Tras la fijación por el Consejo europeo de Copenhague (2002) de la fecha de diciembre de 2004 como el término para analizar el cumplimiento por Turquía de los criterios para la adhesión, Ankara redobló sus esfuerzos reformistas⁵³. El punto de partida, en esa misma fecha de

⁵¹ Véase en <http://www.blackseafort.org/>

⁵² En http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/rr_tk_final.pdf

⁵³ Véase WOOD, S. y QUAISER, W., «Turkey's Road to the EU: Political Dynamics, Strategic Context and Implications for Europe», en *European Foreign Affairs Review*, n.º 10, 2005, pp. 147-173.

arranque de varios años de vertiginosos cambios normativos, vino marcado por el Informe de la Comisión para 2002 acerca de los progresos de Turquía para la adhesión⁵⁴. En él se afirmaba el incumplimiento de los criterios políticos de Copenhague y se señalaban, entre los problemas más relevantes, la tortura y los malos tratos, el control civil del ejército y la situación de las personas encausadas por motivos de opinión, así como la conformidad de Turquía con las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Un año después, el Informe de la Comisión (5 de noviembre de 2003)⁵⁵ reconocía los avances en la democratización, las libertades, el Estado de Derecho y la estructura económica, pero sin afirmar el cumplimiento de los criterios para la adhesión. En esa ocasión, la Comisión señaló a las diferencias estructurales administrativas y jurídicas requeridas para hacer realidad los avances normativos y a la falta de acuerdo sobre Chipre, uno de los puntos que, paradójicamente, sigue sin resolverse, tras la apertura de las negociaciones, en el verano de 2006. Quizás resulte sorprendente, a la luz de los puntos débiles señalados en los anteriores informes, que la Comisión diese luz verde, en su relevante Informe de 6 de octubre de 2004⁵⁶, reconociendo expresamente que Turquía cumplía, por primera vez, los consabidos criterios de Copenhague.

El Informe de 2004 es un documento complejo, con un triple contenido, que aborda un informe sobre los progresos de Turquía hacia la adhesión, otro sobre el impacto de la membresía y, finalmente, la recomendación sobre la apertura de las negociaciones. Ciñéndonos a este último y decisivo aspecto, la tercera parte recoge las conclusiones de los dos anteriores y, como apunta Eduard Soler⁵⁷, de forma matizada, se pronuncia a favor, aunque con cautelas. Quizás la más contundente, la posibilidad de suspender las negociaciones, decidida por el Consejo a recomendación de la Comisión, si se produjesen violaciones graves en los ámbitos decisivos que interesan a la virtud política turca: cumplimiento de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. En otro orden de cosas, la Comisión advertía de la

⁵⁴ En http://ec.europa.eu/comm/enlargement/report2002/tu_en.pdf.

⁵⁵ En http://ec.europa.eu/comm/enlargement/report_2003/pdf/rr_tk_final.pdf.

⁵⁶ En http://ec.europa.eu/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_tr_2004_en.pdf.

⁵⁷ SOLER I LECHA, E., «La Comisión Europea y Turquía: una recomendación ambigua para una decisión difícil», en *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 6, 2005.

necesidad de incluir períodos transitorios largos y cláusulas de salvaguardia permanente. Además, hacía su aparición el elemento de la capacidad de absorción de la Unión, al mantenerse lo siguiente: «El avance de las negociaciones no sólo dependerá de la convergencia de Turquía con la UE. La Unión deberá asimismo prepararse ya que, como afirmó el Consejo Europeo de junio de 1993, la capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, es también un factor importante a tener en cuenta en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos»⁵⁸.

La Comisión no fue la única que apostó por Turquía. Extramuros la Unión Europea, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa decidió, el 22 de junio de 2004, poner fin al proceso de vigilancia sobre Turquía que aplicaba desde 1996 al entender que «había demostrado su compromiso y capacidad para cumplir sus obligaciones como miembro del Consejo de Europa». En la misma dirección se pronunció también la *Comisión Independiente para Turquía*, que calificó la apertura de negociaciones como un imperativo político.

Tal vez la explicación de la respuesta de la Comisión fuese el ritmo reformador y legislativo de Turquía de 2000 a 2004: dos reformas constitucionales (en 2001, cuando se reformaron hasta treinta y cuatro artículos, y en 2004), ocho grandes paquetes legislativos, incluyendo la aprobación de un nuevo código civil y otro penal, y normas de aplicación de las anteriores leyes. Con ellas, entre otros aspectos, se pretendía incentivar el control civil sobre el militar, mejorar los derechos civiles y libertades públicas, como los de las minorías, reformar el poder judicial, en incluso retocar la organización territorial del Estado⁵⁹. Actividad normativa que, sin embargo, necesita tiempo para generar cumplimiento, para contribuir al cambio en la realidad social. Es por eso que el Informe de la Comisión de 2004 llamó la atención de las dificultades que encontraban en Turquía las comunidades religiosas no musulmanas, a pesar de considerar que la libertad religiosa y el respeto a la libertad de culto estaban garantizadas en el plano normativo. También señaló como área de vigilancia la situación de las minorías.

A la posición favorable de la Comisión se sumó el preceptivo infor-

⁵⁸ COM (2004) 656 final, p. 8, en http://ec.europa.eu/comm/enlargement/report_2004/pdf/tr_recommandation_es.pdf.

⁵⁹ Cfr. ESEN, S., «las relaciones entre la Unión Europea y Turquía», en Fundación Manuel Jiménez Abad.

me del Parlamento europeo, de 15 de diciembre de 2004, en una larga resolución que recomendaba la apertura de las negociaciones. En ella acogía con satisfacción los progresos realizados por Turquía en muchos ámbitos, con el consiguiente esfuerzo reformador, pero señalaba otros tantos en los que Ankara debía perseverar, como una mejor aplicación de la legislación ya adoptada, la adopción de un enfoque de tolerancia cero contra la tortura, medidas contra los malos tratos aplicados por funcionarios de la policía, la incentivación de la lucha contra la corrupción, la adopción de medidas contra la violencia doméstica contra las mujeres, la continuación de las reformas tendentes a reducir el papel político del ejército, entre otras muchas. Un largo rosario de puntos débiles de la candidatura turca que, como mínimo, mueven a reflexión. Por supuesto, el Parlamento hizo mención de dos de las cuestiones que había abanderado. En primer término, recordó su posición sobre el necesario reconocimiento por Turquía del genocidio armenio y añadió «que los Gobiernos de Turquía y Armenia tienen que continuar su proceso de reconciliación, en su caso con la asistencia de un comité bilateral de expertos independientes, a fin de superar de manera explícita las trágicas experiencias del pasado». Y volvió a abanderar el criterio o elemento de la capacidad de absorción por la UE de nuevos miembros, recordando «las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 1993 en las que se establecen los criterios de Copenhague para la adhesión a la UE y pide al Consejo Europeo que, en su decisión sobre la apertura de negociaciones con Turquía, declare que la capacidad de la Unión de absorber Turquía como miembro, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, constituye un importante criterio de la adhesión tanto desde el punto de vista de la Unión como de los países candidatos».

Finalmente, el Consejo europeo de Bruselas, de 16 y 17 de diciembre de 2004⁶⁰, las autorizó, vista la recomendación de la Comisión y la resolución favorable del Parlamento europeo, siempre que Turquía aplique los textos legislativos adoptados en su proceso de reforma. Invitó a la Comisión a que hiciera una propuesta de marco de negociación y al Consejo a que aprobara dicho marco para abrir las negociaciones el 3 de octubre de 2005. Parece que la dilación en la apertura de las negociaciones estuvo en las presiones de Francia, precisamente un país par-

⁶⁰ En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/83202.pdf.

tidario de la incorporación de Turquía, aunque quería evitar que acabase por convertirse en un argumento que impactase sobre la campaña del referéndum de ratificación del Tratado constitucional⁶¹. El resultado es sabido: no sólo se dilató la apertura de las negociaciones, sino que el tema turco fue uno de los factores que abonó la negativa francesa a la ratificación del texto constitucional.

No obstante, el Consejo europeo, al abordar los elementos del marco negociador admite que se planteen «períodos transitorios prolongados, excepciones definitivas, cláusulas de salvaguardia permanentes» y apunta a un tema concreto —la libre circulación de personas— para la que «deberá otorgarse un papel lo más amplio posible a cada Estado miembro». Pero el Consejo demuestra mayor contundencia cuando reconoce que las negociaciones son un proceso abierto «cuyo resultado no puede garantizarse de antemano» y si el Estado candidato no es capaz de cumplir, siempre quedará como alternativa ofrecerle a Turquía una situación para asentarle «por entero en las estructuras europeas gracias a un vínculo lo más fuerte posible», la vecindad. Como ámbito a observar con detenimiento, el Consejo europeo señala la condición cívica y como corolario a eventuales incumplimientos, se le otorga a la Comisión la facultad de recomendar la suspensión de las negociaciones. Además, siguiendo la solicitud del Parlamento, entendió que «es también un importante factor, en pro del interés general tanto de la Unión como de los países candidatos, la capacidad de la Unión de incorporar a nuevos miembros a la vez que se mantiene el impulso de la integración europea». El signo de los tiempos, en cuanto a la adhesión de Turquía, apunta con fuerza al reverdecimiento del elemento de la capacidad de absorción de la UE.

Por otra parte, el Consejo europeo de Bruselas de diciembre de 2004 sólo dio luz verde al camino negociador cuando Turquía aceptó firmar el Protocolo de adaptación del Acuerdo de Ankara a los diez nuevos miembros de la Unión Europea, lo que implicaba a las relaciones con Chipre⁶², uno de esos Estados. La firma del Protocolo tenía que realizarse antes de la apertura de las negociaciones.

⁶¹ Cfr. CHISLETT, W., «El acuerdo de adhesión entre Turquía y la Unión Europea, sujeto a un reconocimiento de facto del chipre griego», en *Análisis del Real Instituto Elcano*, 17 de enero de 2005.

⁶² *Ibid.*

2. DE LA AUTORIZACIÓN A LA APERTURA DE LAS NEGOCIACIONES

El proceso seguido hasta la apertura de las negociaciones, cuya fecha prevista se situaba en el 3 de octubre de 2005, ha sido tortuoso⁶³. Cuando se firmó el 29 de julio de 2005 el mencionado Protocolo de adaptación del Acuerdo de Ankara, vino, no obstante, acompañado de una declaración del gobierno turco que especificaba que tal acto no significaba el reconocimiento de Chipre por Turquía. La Unión Europea, por su parte, solicitó en otra declaración, de 21 de septiembre, que Turquía facilitase el libre movimiento de bienes y la supresión de restricciones al transporte entre todos los países miembros, lo que, por supuesto, incluía a Chipre. Además, se pedía a Turquía que reconociese a todos los Estados miembros de la UE, aunque sin establecer un plazo, «tan pronto como fuera posible». Turquía se ha venido reafirmando en la idea de reconocer a Chipre sólo cuando se llegase a un acuerdo sobre la isla bajo el amparo de Naciones Unidas. Recuérdese que el plan de paz de Naciones Unidas descarriló cuando en el referéndum de 2004 fue rechazado en el Sur por la comunidad greco-chipriota, mientras que lo aceptó la comunidad turco-chipriota.

Antes de la fecha de la apertura de las negociaciones dos nubarrones más vinieron a sumarse al desencuentro entre Turquía y la Unión Europea. De una parte, Austria —que parecía interesada en acelerar la apertura de negociaciones con Croacia, paralizada entonces por su falta de colaboración con el Tribunal penal para la antigua Yugoslavia— se empeñó en que apareciese en el mandato negociador con Turquía como alternativa a la plena adhesión la posibilidad de entablar una asociación privilegiada. Tal posibilidad fue rechazada tanto por Turquía como por muchos de los Estados de la UE. De otra parte, el Parlamento Europeo agitó con más fuerza que antes otra de las posibles líneas rojas que Turquía pretende no traspasar al solicitar de ésta, en su resolución de 28 de septiembre de 2005, «que reconozca el genocidio sufrido por los arme-

⁶³ Véase, entre otros, GATES, A., «Negotiating Turkey's Accession: The Limitations of the Current EU Strategy», en *European Foreign Affairs Review*, n.º 10, 2005, pp. 381-397; CHISLETT, W., «Delicia turca: La Unión Europea inicia las negociaciones de adhesión», en *Análisis Real Instituto Elcano*, de 10 de septiembre de 2005; RODRÍGUEZ, C., «La apertura de negociaciones con Turquía: un camino plagado de obstáculos», en *Análisis Real Instituto Elcano*, de 9 de diciembre de 2005.

nios», añadiendo además que «considera que ello constituye una condición previa para la adhesión a la Unión Europea». Este tema había sido recurrente en las posiciones del Parlamento, y formulado de idéntica manera. Pero Turquía no podía aceptar lo que interpretaba como una exigencia diferente a la del resto de los Estados candidatos y, en definitiva, un cambio en las reglas de juego que venían presididas por los criterios de Copenhague.

Finalmente, el mandato negociador fue aprobado por el Consejo el 3 de octubre de 2005, cuando Austria levantó su veto, y Turquía aceptó la apertura de negociaciones. Eso sí, se le solicitó que, en cuanto a Chipre, siguiese apoyando una solución permanente para la isla dentro del ámbito de las Naciones Unidas y progresase en las relaciones bilaterales con todos los Estados miembros, lo que constituía un llamamiento al reconocimiento por Ankara.

El 9 de noviembre de 2005 presentó la Comisión su Informe de seguimiento de Turquía correspondiente a 2005 (hasta el 30 de septiembre). En él, entre otros asuntos, se examinaba el cumplimiento de los criterios para la adhesión y las llamadas «cuestiones regionales», eufemismo para referirse al problema turco-chipriota. La Comisión entendía que seguía cumpliendo con suficiencia los criterios, aunque el ritmo reformador había bajado durante 2005, siendo desigual la aplicación de las reformas adoptadas en los años anteriores. Seguía marcando zonas de preocupación, por ejemplo en lo que hace al cumplimiento de los derechos humanos y al respeto de las minorías, donde la situación no era del todo satisfactoria, produciéndose casos de torturas y malos tratos y de impunidad en quienes lo practican, un uso desproporcionado de la fuerza por parte de los agentes del orden contra manifestantes, una preocupante violencia ejercida contra las mujeres y un precario ejercicio de los derechos culturales.

Escasos meses después fueron aprobados por el Consejo, mediante la Decisión de 23 de enero de 2006, los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la Asociación para la adhesión con Turquía⁶⁴. En tal estrategia se establecen como principios tanto los criterios de Copenhague como el mandato negociador de 3 de octubre de 2005. En cuanto a las prioridades, se distribuyen en las que tienen que alcanzarse a corto plazo —uno o dos años— y medio plazo —tres o cuatro años—. Se menciona expresamente que su logro no implica sólo una actividad

⁶⁴ En *DOUE* L 22, de 26 de enero de 2006.

normativa sino, sobre todo, su aplicación práctica. Debe señalarse que al corto plazo se fía el cumplimiento de objetivos como los relativos a la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la protección de las minorías y los aspectos regionales, esto es, la cuestión chipriota. Pero las negociaciones con Turquía van a ir a un plazo mucho más largo de los tres o cuatro años marcados para las prioridades a medio plazo. Que se trata de una negociación a largo plazo lo ha recordado la Comisión en su Documento de estrategia para la ampliación, de 9 de noviembre de 2005⁶⁵.

El último aldabonazo de este peculiar proceso, cuyo horizonte no se adivina mientras que los ciudadanos de varios Estados miembros se muestren tan contrarios a la incorporación de Turquía, y la enemiga de algunos países ya incorporados sea tan acentuada, ha tenido lugar el 12 de junio de 2006, cuando se han desbloqueado la negociación del primer capítulo de la adhesión, un tema menor —ciencia e investigación—, pero simbólico el hecho de cerrarlo. Sólo se logró con la aceptación por Chipre de incluir en el preámbulo un recordatorio a Turquía de que «el incumplimiento de las obligaciones afectará al progreso de las negociaciones». Guiño, de nuevo, a la cuestión regional, en la que los avances turcos brillan por su ausencia.

VII. CONCLUSIÓN

El proceso de ampliación de la UE a Turquía es el más singular que hasta la fecha se ha arrostrado. Aún siendo el más longevo no parece vislumbrársele una estación término cercana y eso que la negociación ha comenzado. Las peculiaridades empiezan con la aplicación de los criterios de Copenhague, los mismos que rigen para cualquier candidato. Su relativo automatismo, la vigilancia de su cumplimiento a ojos de las instituciones de la Unión, parece producto de una interpretación generosa, de una exigencia que —es cierto que como en casi todos los casos— se distancia del ciento por ciento. Las desviaciones consentidas son, en apariencia, el premio a una voluntad férrea de aproximación a la Unión Europea y, desde luego, a las poderosas presiones externas de Estados Unidos. Para este país, el ingreso de Turquía en la Unión Europea es una opción estratégica de primer orden. También debiera serlo

⁶⁵ COM (2005) 561 final.

para la propia Unión, en términos de seguridad y defensa, de abastecimiento y transporte del petróleo del Mar Caspio, de interlocución con los países islámicos y de reforzamiento de su diversidad.

Sin embargo, hay muchos más factores que condicionan la adhesión de Turquía, más allá de los criterios de Copenhague. Unos son propios de Turquía. Aparte la cuestión chipriota, pues causa perplejidad que pueda alcanzar la membresía de la Unión un Estado que no reconoce a otro de los miembros, todo parece concretarse en la otredad⁶⁶ de Turquía, a ojos de la Unión Europea, de sus Estados miembros, de sus ciudadanos. La adhesión de Turquía enlaza bien con casi todos los interrogantes que penden sobre el futuro de la Unión Europea. Sin un consenso sobre ella, sin una respuesta a la crisis de la no ratificación del Tratado constitucional, difícilmente lo habrá sobre la adhesión de un país que, en apariencia, trasmuta todos los equilibrios del proceso de integración. Pero nada garantiza que, alcanzado el consenso, los miedos de diversa índole que suscita la posibilidad de que sea musulmán el país más poblado de la Unión, con mayor peso en las instituciones, con gran capacidad de fagocitar fondos europeos y descabalar la intensidad de las políticas comunitarias, acabe por truncar la Larga Marcha hacia Europa. Que se trate de un imperativo ético, eso ya interroga a las conciencias de los ciudadanos y a la capacidad moral de Estados e Instituciones, que también la tienen.

TURQUÍA Y LA UNIÓN EUROPEA: LA LARGA MARCHA, ¿HACIA LA ADHESIÓN?

RESUMEN: Turquía, eterna candidata a la adhesión a la UE, parece apurar los últimos tramos de su Larga Marcha, iniciada en 1959. Abiertas las negociaciones en octubre de 2005, e incluso cerrado el primer capítulo negociador en 2006, la narración de las vicisitudes de su iter nos demuestran las incertidumbres que penden todavía sobre su candidatura. Descartadas las razones de la economía, que no se abordan en el presente trabajo, así como las repercusiones sobre actividades concretas del quehacer de la Unión, se examina como hilo conductor si la exigencia de virtud política se cumple, si el juicio sobre tal cumplimiento ha sido benévolo y tomado por otro orden de consideraciones, si —en suma— hay otros factores, además de los consabidos criterios de Copenhague, que orbiten sobre la europeidad more Unión

⁶⁶ En expresión de LORCA, A. et al, «Perspectivas ante el inicio de las negociaciones de adhesión de Turquía a la Unión Europea», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano* 5/2006, de 3 de abril de 2006.

Europea de Turquía. Y, entre ellos, y no precisamente de menor relevancia, la capacidad de absorción por la Unión Europea de nuevos miembros como elemento clave para perfilar los límites de Europa.

PALABRAS CLAVE: Ampliación - europeidad - Turquía - negociaciones de adhesión - criterios de Copenhague - capacidad de absorción - límites de Europa - seguridad y defensa.

TURKEY AND THE EUROPEAN UNION: THE LONG MARCH... TOWARDS THE ACCESSION?

SUMMARY: Turkey, eternal candidate to the accession to the UE, seems to worry the last sections of its Long March, begun in 1959. Opened the negotiations in October of 2005, and even closed the first negotiating chapter in 2006, the commentary of the March show the uncertainties that still hang on the candidature. Discounted the reasons of the economy —which are not approached in the present work— it is examined if the exigency of political virtue is fulfilled; if the judgment on such fulfillment is too benevolent and has been taken by another order of considerations; in sum, if there are other factors, in addition to the usual criteria of Copenhagen, surrounding the «europeness» of Turkey. And among these factors, the EU capacity of absorption of new members, as a key to outline the limits of Europe.

KEYWORDS: Enlargement - «europeness» - Turkey - accession negotiations - criteria of Copenhagen - capacity of absorption - limits of Europe - security and defence.

LA TURQUIE ET L'UNION EUROPÉENNE: LA LONGUE MARCHÉ ... VERS L'ADHÉSION?

RESUME: La Turquie, candidate éternelle à l'adhésion à l'UE, paraît parcourir les derniers tronçons de sa Longue Marche, entamée en 1959. Ouvertes les négociations en octobre 2005, et même fermé le premier chapitre négociateur en 2006, le récit des circonstances de sa Marche nous démontre les incertitudes qui pendent encore sur sa candidature. Mises à part les raisons de l'économie, qui ne sont pas abordées dans le présent travail, il est examiné comme fil conducteur si l'exigence de «vertu» politique est accomplie; si le jugement sur un tel accomplissement a été bien pris par d'autres considérations; en somme, si jamais il y a d'autres facteurs —outre les traditionnels critères de Copenhague—, qui orbitent sur l'eupéisme de la Turquie. Entre ces facteurs, la capacité d'absorption par l'Union Européenne de nouveaux membres, en tant qu'élément clef pour profiler les limites de l'Europe.