

## TURQUÍA EN LA UE: ¿ADHESIÓN O PATERNARIADO PRIVILEGIADO?

Alfredo Allué Buiza

Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

### RESUMEN:

Turquía ha sido una “democracia imperfecta”. Su adhesión a la Unión Europea está llena de grandes obstáculos. El principal es el conflicto entre laicismo e islamismo. Los avances en materia de derechos fundamentales se han estancado. El no respeto a la libertad de expresión sigue siendo el principal problema. El proceso de reislamización de Turquía impide el avance de la adhesión.

### ABSTRACT:

Turkey has been an “imperfect democracy”. Its accession process to the European Union is full of great obstacles. The main one is the conflict between secularism and islamism. The progress in the respect of fundamental human rights has stalled. The no respect for freedom of expression remains the main problem. The process of re-islamization of Turkey impedes the progress of accession to the European Union.

**PALABRAS CLAVE:** *Proceso de Adhesión, Derechos Fundamentales, libertad de expresión, Secularismo, Islamismo*

**KEYWORDS:** *Accession process, Human Rights, freedom of expression, Democracy, Secularism, Islamism*

### 1.- INTRODUCCIÓN

Los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no contenían referencia alguna a los principios materiales que informan el principio democrático. No podemos encontrar disposición alguna donde, de manera explícita, se contengan referencias a los derechos fundamentales, al principio de separación de poderes o a la idea de representación.

En su origen, por lo tanto, el proceso de integración no configuró un estándar

constitucional similar o comparable al de los Estados fundadores, la mayoría de ellos sustentados sobre el sistema de parlamentarismo racionalizado. Las libertades económicas configuradas en los tratados desde el inicio operaban con un criterio puramente económico desde la óptica liberal en una especie de *secularización* meramente utilitaria, en una suerte, podríamos decir, de *laicismo economicista*.

La idea constitucional del proceso de integración, no obstante, ha existido desde el inicio del mismo, a través de una evolución semiconsuetudinaria, en una primera etapa para, posteriormente, ser definida con mayor o menor intensidad, en el derecho constitutivo. Para ello, ha sido determinante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y la propia práctica de los Estados en lo concerniente a las exigencias de la adhesión de nuevos miembros.

En ese sentido, podemos remontarnos a la Sentencia *Stork*, de 1959 que reconocía que “los derechos fundamentales de las personas están comprendidos dentro de los principios generales del derecho comunitario que garantiza el Tribunal”. Sin embargo estos principios materiales, en la fecha, no estaban determinados en ningún instrumento jurídico, más allá de las retóricas declaraciones, como la de Schuman; de ahí que asistamos, desde el principio del proceso, a una construcción activista y *pretoriana* por parte del Tribunal (por paradigmáticas, las sentencias *Stauder*, de 1969, *Internationale Handelsgesellschaft*, de 1970 y *Nold*, de 1974), a fin de conciliar el principio de autonomía del derecho europeo con los derechos fundamentales de los Estados miembros, como parte integrante de los principios generales del derecho europeo.

En el marco del llamado *soft law*, concretado en la utilización de las llamadas *declaraciones* comunes, práctica jurídica muy habitual en la historia de la integración, de difícil delimitación categorial y de imprevisibles consecuencias jurídicas, el 5 de abril de 1977, la Asamblea Europea, la Comisión y el Consejo plasmaron una declaración

común donde se reconocía el acervo derivado de las tradiciones constitucionales comunes y del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de tal modo que en el ejercicio por parte de las instituciones comunitarias de las competencias atribuidas y de los objetivos de la integración se respetarían esos derechos.

Con posterioridad, el carácter democrático de las entonces Comunidades Europeas se explicita en el Acta Única Europea, si bien solo en el preámbulo de dicho tratado, introduciéndose en el corpus normativo del derecho primario europeo en el Tratado de Maastricht y, más rotundamente, en los Tratados de Ámsterdam y Niza.

Sin duda esto es así, ya que con Maastricht se abre una etapa de constitucionalización del proceso de integración, dado el elenco de competencias soberanas transferidas por los Estados a la organización supranacional, (espacio de libertad, seguridad y justicia y moneda, así como la institucionalización, si bien de manera meramente cooperativa de la política exterior, la seguridad y la defensa) En definitiva, la construcción de una especie de constitucionalismo *multinivel*, más dialogante y conciliador entre los Estados y la Unión Europea que en etapas anteriores

El 7 de diciembre de 2000, también en forma de declaración común, se promulga la Carta de Derechos Fundamentales, la cual se incorpora en toda su extensión en el malogrado Proyecto de Constitución Europea y, aunque no se visualiza en el Tratado de Lisboa como parte dogmática del mismo,

conforme a su art. 6, acaba gozando del mismo valor jurídico que el derecho constitutivo u originario de la Unión Europea. Se supera, por lo tanto, la desconfianza de los Estados a esa especie de inexistencia de catalogación de derechos específica en la Unión, pero que era implícita aunque no estuviera estructurada. Se construye, de este modo, un sistema con un catálogo de derechos ajustado, si no de manera equivalente, si en lo esencial, a los catálogos de derechos constitucionalmente establecidos en los Estados miembros.

El artículo 2 del Tratado de Lisboa establece que la Unión “se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres”.

A mayor abundamiento de esta actualización de los frontispicios de los textos constitucionales de los Estados miembros, en el articulado del Tratado de Lisboa, el artículo 7 determina un ámbito de garantía que afecta a los Estados miembros y que, sin duda, puede poner en cuestión el principio de respeto a la autonomía constitucional de los Estados y al principio de no injerencia de la Unión, ya que se puede establecer un régimen de sanciones o suspensión de derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado que ponga en riesgo o efectivamente viole los principios contemplados en el art. 2 (tal es el caso de

lo sucedido con la reforma constitucional húngara, o en su día, el intento de sancionar la conformación de un gobierno de coalición derechista en Austria o el extravagante intento de eurodiputados nacionalistas en lo concerniente al llamado proceso de secesión en Cataluña, por poner algunos ejemplos) Por vez primera, en enero de 2016, se ha abierto formalmente el procedimiento contra Polonia por su supuesta deriva autoritaria al pretender controlar desde el ejecutivo el Tribunal Constitucional, no respetar sus decisiones así como las medidas coercitivas planteadas vía legislativa contra los medios de comunicación<sup>1</sup>.

## 2.- CRITERIOS QUE DEBEN DE INFORMAR UN PROCESO DE ADHESIÓN.

Existe un criterio general, (en origen consuetudinario, y hoy plenamente juridificado en el art. 49 del Tratado en vigor: “cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión”), cual es la imposibilidad de poder concluir la adhesión de un Estado si no cumple con el estándar democrático que se deriva de las tradiciones constitucionales comunes o, posteriormente, de los valores

<sup>1</sup> Procedimiento trifásico que se inicia con un proceso de diálogo y consulta sobre las cuestiones controvertidas. Posteriormente la Comisión, vía recomendación, determina las correcciones pertinentes. En caso de que continuara la controversia, la Comisión puede aplicar sanciones e incluso retirar al estado infractor su derecho de voto en el Consejo.

expresamente contenidos en el derecho primario.

Así, se demoró la entrada de Grecia, España y Portugal en tanto en cuanto dichos Estados no fueran plenamente democráticos, siendo necesario no sólo adoptar sociológicamente un europeísmo “ilusionado”, sino, además, la necesidad de “refundarse” como tales Estados. Del mismo modo la caída del Muro de Berlín hizo que llamaran a la puerta de la Unión Europea una serie de Estados que, recuperando su soberanía, limitada durante décadas por la URSS, eran incipientemente democráticos; por lo que se hizo necesario establecer a priori los llamados *Criterios de Copenhague* en 1993 que determinan un mínimo común denominador: ser Estado europeo, que se garanticen los valores democráticos, que sus instituciones sean estables, la indubitada existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la garantía del cumplimiento del acervo comunitario.

También, por apuntar otro ejemplo, se pusieron trabas, en su día, más que suficientes a la adhesión de Croacia en tanto este país no estableciera una colaboración efectiva con el Tribunal Penal Internacional en el espinoso problema de la entrega de los imputados como criminales en la Guerra de los Balcanes.

### 3.-TURQUÍA COMO “ESTADO-PROBLEMA”

Turquía, durante décadas ha sido calificada como una *dictadura de desarrollo* tensionada por el fundamentalismo

islámico y la occidentalización<sup>2</sup>. Un Estado impregnado por la doctrina *kemalista*, incluso constitucionalmente en 1982, es decir el nacionalismo de Kemal Atatürk, en sus principios y en su pensamiento. Según el Tribunal Constitucional turco (Sentencia caso *Yazgar* de 14 de julio de 1983) “el nacionalismo no es una noción separatista o racista, sino un hecho contemporáneo que comprende la voluntad de vivir juntos, la unidad sincera de igualdad de la parte del Estado, sea cual sea su origen étnico. Esta noción excluye la discriminación y prevé la unión en la estructura de una Nación e impide las identidades que, de ser reconocidas oficialmente conducirían al separatismo. Según esta interpretación las ideas de mayoría y minoría basadas en a diferenciación étnica estarían desprovistas de todo fundamento histórico y científico y no tendrían cabida constitucional, pues la noción de ciudadanía es una noción que sobrepasa las características regionales y las diferencias ya que es un fenómeno unificador propio de la modernidad. Desde esta perspectiva, si una comunidad originaria reivindica derechos especiales en lo que concierne a la soberanía, se quiebra la identidad y la integridad nacional.

La cuestión nacional ha sido un factor que ha obstaculizado el tránsito hacia el sistema constitucional representativo en Turquía, pues está íntimamente conectado con la cuestión kurda, ya que, hasta hace poco tiempo, la doctrina del Estado turco es que no existen kurdos en Turquía. Como afirma el profesor Pérez

<sup>2</sup> REVENGA SÁNCHEZ, Manuel: “Seguridad nacional y Derechos Humanos. Estudios sobre la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo”, Pamplona, Aranzadi, 2002, p. 175

Sánchez “para consolidar el proyecto nacional, Atatürk puso en marcha en 1924 programas de unificación forzosa en el marco de un Estado centralizado en un intento de asimilación y centralización que provocó revueltas e insurrecciones, con campañas militares en toda regla”<sup>3</sup>, con un control militar sobre el territorio, dotado de una severidad extrema, dotando de amplios poderes de orden público y jurisdiccionales al estamento militar.

Para la construcción kemalista del Estado turco, el laicismo es un factor nuclear, puesto que el Islam no ofrecía ninguna alternativa modernizadora a la sociedad, lo que convirtió a Turquía en un país desgarrado por un lado en una sociedad musulmana donde la vida creyente impregna amplísimos aspectos de las relaciones sociales, por otro lado, una élite determinada a hacer de Turquía una nación moderna e insertarla en Occidente<sup>4</sup>. Como afirma Sara Núñez de Prado “la realidad turca, por tanto, está basada en una compleja y complicada dualidad: cabeza occidental y corazón islámico. Es decir, sin desembarazarse de su legado internacional y manteniendo lazos con los países religiosamente hermanos, no ha dejado de mirar a Europa, de la que siempre consideró que formaba parte, buscando una solución mixta de convergencia que le permitiera

ser realmente ese puente entre Oriente y occidente”<sup>5</sup>

Este autoritarismo ha evolucionado en la actualidad hacia un sistema constitucional representativo un tanto imperfecto, caracterizado, en un primer momento, por procesos electorales tutelados por la cúspide militar y el *establishment* kemalista, reconociéndose un pluralismo contenido y circunscrito a un ámbito político restringido<sup>6</sup> (que se ha ido

<sup>5</sup> NÚÑEZ DE PRADO, Sara: “La llamada al desencuentro entre dos culturas”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 42, enero-abril de 2006, p. 74.

<sup>6</sup> Ha sido una constante en Turquía la ilegalización de formaciones políticas de carácter izquierdista defensoras del nacionalismo kurdo, ya expresaran proyectos políticos de poder reales y tangibles, por su fuerza electoral, o meramente ilusorios por su carácter marginal. La espinosa cuestión del control de los partidos políticos en Turquía se ha centrado esencialmente en un control material, programático, propio de los sistemas de *democracia militante*, complementado con un control penal de sus acciones. Las resoluciones del Tribunal Constitucional turco en esta materia han chocado con múltiples Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) condenando a Turquía por violación del artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, al considerar que el argumento de ilegalizar un partido político por *necesidades de la democracia*, en casi todos los casos ha sido desproporcionado e injustificada la utilización de esta restricción que permite el sistema europeo de protección de derechos. En un solo caso, referido a la ilegalización del *Partido de la Prosperidad*, de carácter islamista, con una fortísima presencia parlamentaria e institucional y copartícipe del gobierno de Turquía, el TEDH consideró (Sentencias de 31 de julio de 2001 y 13 de febrero de 2003) que Turquía no había, con la ilegalización, vulnerado el Convenio, pues el grado de amenaza ponía en riesgo el incipiente sistema democrático, el principio de laicidad y el principio de preeminencia del derecho, lo que justificaba la medida restrictiva. Sin embargo esta posición del Tribunal de Estrasburgo ha significado un cambio de criterio en su dilatada jurisprudencia referida a las limitaciones del pluralismo en Turquía. En 2009 se produjo la ilegalización del partido prokurdo DTP (Partido de la Sociedad democrática), cuarta fuerza parlamentaria, con una notable representación de 21 diputados, al considerar el Tribunal

<sup>3</sup> PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo: “Ocho décadas de cuestión kurda (1923-2003) un foco de tensión en el medio y próximo Oriente. Una primera aproximación”. *Cuadernos de Historia Contemporánea (Homenaje al Profesor Martínez Carreras)*, Universidad Complutense de Madrid, 2004, pp. 3 y ss.

<sup>4</sup> El frente laicista está representado en Turquía esencialmente por el CHP, partido fundado por Atatürk (el Partido de las *seis flechas*), formación adherida a la Internacional Socialista.

abriendo paulatinamente) acompañado de tímidos avances en materia de derechos humanos, a partir de su incorporación al sistema del Convenio Europeo.

No obstante, en este contexto, en las últimas décadas Turquía ha recibido, y recibe, una multiplicidad de sentencias condenatorias del Tribunal de Estrasburgo por vulneración, entre otros, del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho a un juicio justo e imparcial, derecho de participación política, derecho a la libertad de asociación política y derechos conexos, libertad de expresión e información, libertad de conciencia y religión y también por vulneración de derechos puramente existenciales: vida, tratos inhumanos y degradantes en prisiones o tortura<sup>7</sup>

En 2006, con el radical cambio de los acontecimientos políticos y el ascenso al poder del partido islamista “moderado”

---

Constitucional Turco que era una formación fraudulentamente sucesora de otra formación política ilegalizada (DEHAP o HADEP) y que tenía conexiones con el PKK. En el propio Informe de 2007, la Comisión Europea manifestó su preocupación por la posible disolución de este partido, aunque pedía al DTP, a sus diputados y alcaldes, un distanciamiento claro del PKK. El TEDH, en su Sentencia de 14 de diciembre de 2010 consideró que la disolución del HADEP había sido una medida *drástica* vulneradora del artículo 11 del Convenio ya que no se había probado suficientemente sus conexiones con el PKK (Ver comentario en: *Justicia Administrativa* n° 51, 1° trimestre de 2011, p. 104).

<sup>7</sup> Por ejemplo: *Varnava y otros contra Turquía*, de 18 de septiembre de 2009 (Ver comentario en *Justicia Administrativa*, n° 46, enero de 2010, pp. 112 y 113); *Kemal Taskin y otros contra Turquía*, de 2 de febrero de 2010, *Abmet Aislán y otros contra Turquía*, de 23 de enero de 2010 y *Akdas contra Turquía*, de 16 de febrero de 2010 (*Justicia Administrativa*, n° 48, julio de 2010, pp. 101 a 104); *Asici y otros contra Turquía*, de 15 de junio de 2010 (*Justicia Administrativa*, n° 49, 3° trimestre de 2010, p. 89).

de Erdogán, el resultado de un Eurobarómetro establecía que los tres problemas a los que se enfrenta Turquía a la hora de adherirse a la Unión Europea eran: la religión islámica y el gobierno islámico de un país musulmán, el hecho geográfico donde la inmensa parte de su territorio se encuentra en Asia, y la falta reiterada de respeto a los derechos humanos, lo que provoca un rechazo de un amplísimo porcentaje de los europeos a la adhesión, alcanzando altísimas cotas en Austria y Alemania (producto de la emigración en dichos países) o en Chipre y Grecia por el contencioso turcochipriota.

Esta apreciación sociológica de apertura de la Unión Europea a un *Estado-problema*, sin embargo no es nueva. En la mayoría de los Estados adheridos existían previamente conflictos de mayor o menor grado, aunque bien es verdad, ninguno de ellos eran insalvables.

En este sentido, es muy interesante la observación que hace al respecto el embajador español Alfonso Díez Torres: “Tras la creación de la Europa de los seis la historia ha llamado a la puerta en varias ocasiones. Primero por países dubitativos como el Reino Unido (que entró en la CE con Irlanda y Dinamarca), después por países salidos de una dictadura (Grecia, España y Portugal), posteriormente por países inicialmente hostiles a la integración (procedentes de la EFTA, Austria, Suecia y Finlandia) antes de la gran “sacudida de la historia” que fue la caída del muro de Berlín que abrió las puertas de la UE a los países de Europa central y oriental. Con todo, es legítimo interrogarse si éstos argumentos son suficientes para justificar el salto al vacío que podría suponer una UE de más de 30

miembros y, en la que, por las mismas razones, no habría motivos para rechazar a países como Ucrania, Bielorrusia o Moldava: ¿La UE debe convertirse en el “sanatorio” de todos los “enfermos de Europa”? ¿Es posible introducir en la Unión, sin diluirla, un país como Turquía?<sup>8</sup>

#### 4.- EL LARGO Y TORTUOSO PROCESO DE ADHESIÓN DE TURQUÍA A LA UNIÓN EUROPEA.

La primera fase de dicho proceso se inicia en 1970, con la creación de un Acuerdo de Asociación, llamado el *Acuerdo Ankara* que se ya había firmado en 1963 como consecuencia de una primera petición en 1959 (lo que permite darnos cuenta de que estamos ante un *proceso-río* inédito en comparación con las veintiocho adhesiones habidas hasta la fecha). El Protocolo Adicional firmado en 1970 establecía la desaparición paulatina de los obstáculos comerciales y el inicio de una armonización de la legislación turca de cara al establecimiento de una futura unión aduanera (que se logró en 1995) En dicho protocolo, en su disposición nº 28 ya se hablaba de una posible y futura incorporación a la Unión Europea. Congeladas las relaciones entre 1980 y 1983 por el golpe militar en Turquía. de 1987, este país hace la solicitud de ingreso oficial como miembro de las Comunidades ese mismo año, petición que fue rechazada en 1990.

<sup>8</sup> DÍEZ TORRES, Alfonso, “perspectivas del proceso de ampliación y su impacto en el debate sobre el futuro de la UE”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 42, Enero-abril 2006, pp. 170 y 171.

Uno de los problemas que pueden surgir en todo proceso de adhesión, radica en la propia capacidad de la Unión Europea de poder absorber nuevos miembros sin dejar de mantener el impulso de la integración europea. Sin duda, como afirma Sara Núñez de Prado<sup>9</sup>, ésta última cuestión definida en los *Criterios de Copenhague*, supuso para Turquía, “en la práctica, que se quedase no sólo sin un plazo concreto de adhesión, sino también sin una posible fecha aproximada para el inicio de las negociaciones”. Y esto es así, pues la decisión del Consejo de Copenhague se enmarca en un período histórico, la década de los noventa del pasado siglo y el inicio del Siglo XXI, de reforma sustancial de los Tratados de Roma, en sus versiones de Maastricht, Ámsterdam, Niza, del fracasado Proyecto de Constitución Europea y de Lisboa, donde el debate del reparto de poder entre los Estados, donde la ponderación de votos basado en índices demográficos, la composición de un Parlamento Europeo con un número limitado de escaños, o la composición reducida de la Comisión es una constante. En este sentido, la adhesión de Turquía, por su alto índice demográfico, subvertiría cualquier avance en este sentido y haría “saltar por los aires” a la arquitectura institucional de la Unión Europea

En 1995 se produce la Decisión del Consejo de Asociación *Ankara* donde se consideraba muy avanzada la armonización de la legislación turca con el acervo comunitario. En 1997, el Consejo Europeo de Luxemburgo determina que “aunque las condiciones

<sup>9</sup> NUÑEZ DE PRADO, Sara: Ob. cit., pp. 80 y 81

políticas y económicas para la adhesión no se cumplen...sin embargo ha de definirse una estrategia para preparar a Turquía para la adhesión, mediante la aproximación de Turquía a la Unión Europea”<sup>10</sup>. En 1998 se aprueba la *Estrategia Europea para Turquía*, donde se determinaban propuestas concretas de actuación que debía asumir Turquía más allá del sistema de recomendaciones generales, como había sido hasta el momento, ya que “había que ampliar los acuerdos comerciales a sectores clave como los servicios y la agricultura, además de los ámbitos en los que debía producirse el acercamiento legislativo”<sup>11</sup>.

En diciembre de 1999, en el Consejo Europeo de Helsinki se otorga a Turquía el status de *país candidato*, aunque esta calificación es más bien retórica pues no se establece una fecha fija para el inicio de las negociaciones. Estas están fundamentalmente condicionadas al logro de un mínimo estándar en la protección y garantía de los derechos fundamentales, siendo, entre otros, un obstáculo insalvable el mantenimiento de la pena de muerte; aunque el Consejo Europeo de Niza en el año 2000 detectó ya progresos en la estrategia de preadhesión. Hay que esperar al año 2005 para el inicio de las negociaciones; sin embargo, dentro de la reciprocidad de obligaciones entre las partes, ya en 2001 se aprueba el Reglamento (CE) n° 2500/2001 de 17 de diciembre<sup>12</sup>, relativo a la asistencia

financiera de preadhesión de Turquía, donde, entendiendo que este país no cumplía todavía los criterios políticos de Copenhague, la Comunidad debería emprender acciones específicas, mediante la financiación de programas, para promover el desarrollo de la sociedad civil en Turquía, la promoción de la conformidad con el acervo legislativo e institucional comunitario, la cooperación transfronteriza, especialmente con el territorio de la Unión Europea y el resto de países candidatos.

Esta concreción específica para Turquía estaba fundamentada en el Reglamento (CE) 1267/1999, de 21 de junio<sup>13</sup>, por el que se creaba para el conjunto de países candidatos, un instrumento de política estructural de preadhesión (*ISPA*), atendiendo a los siguientes objetivos: medidas medioambientales y medidas en materia de infraestructuras de transporte destinadas a fomentar una movilidad sostenible, que interconecten las distintas redes nacionales y de éstas con las redes transeuropeas. Sin embargo, este deber de financiación de la Unión Europea, para el periodo 2002/2006 no fue satisfactorio en lo que concierne a la exigencia de compromisos para llevar dichos objetivos a cabo por parte de Turquía. Hay que esperar a 2009 para constatar resultados positivos; ya que desde 2009, la ayuda a la preadhesión de países candidatos se realizaba a través de un instrumento

<sup>10</sup> Id., p. 81.

<sup>11</sup> Id. p. 81.

<sup>12</sup> DO L342, de 27 de diciembre de 2001, pp. 1 y ss. Al respecto, ver también: Reglamento (CE) 390/2001, de 26 de febrero (DO L 58 de 28 de febrero de 2001, pp. 1 y ss.), *relativo a la asistencia en favor de Turquía en el marco de una estrategia de preadhesión, y en particular del establecimiento de una Asociación para la adhesión*, Decisión 2001/235/CE

(DO L 85, de 24 de marzo de 2001, pp. 13 y ss) *relativa a los principios, prioridades, los objetivos intermedios y las condiciones de la Asociación para la adhesión de Turquía*, y posteriores Decisiones sobre la materia: Decisión 2003/398/CE (DO L 145 de 12 de junio de 2003, pp. y ss.), Decisión 2006/35/CE (DO L 22 de 26 de enero de 2006), pp. 34 y ss)

<sup>13</sup> DO, L 161, de 26 de junio de 1999, pp. 73 y ss.



común llamado *Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA)*, que sustituía a los cinco instrumentos anteriores de preadhesión, incluido el instrumento de preadhesión turco. Así, en el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo y Comité Económico y Social de 20 de diciembre de 2010<sup>14</sup>, reconocía, en el caso turco, como ejemplos de “proyectos bien logrados” por el instrumento de preadhesión el plan de acción plurianual de igualdad entre hombres y mujeres

El instrumento de preadhesión *ayudó también a combatir la violencia doméstica contra las mujeres* ayudando a desarrollar políticas en la materia. Por otro lado, desde la perspectiva del establecimiento de infraestructuras sostenibles, el instrumento de preadhesión “ha ayudado a reducir la contaminación de aguas subterráneas y del conjunto del medio ambiente”. Finalmente, el instrumento ha financiado múltiples proyectos de empleo en diversas provincias ayudando a los servicios públicos de empleo a aplicar a nivel local medidas más eficaces acordes con las necesidades del mercado laboral y a aumentar la capacidad de inserción profesional de jóvenes y mujeres”. En definitiva, como dice el Informe, deberes de la Unión para con Turquía que “han aportado medios para modernizar las infraestructuras, el equipamiento, las prácticas y los procedimientos. Consiguientemente, las actuaciones en los sectores evaluados han tenido un impacto político, social, medioambiental y económico”.

En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y Consejo de 12 de

<sup>14</sup>Informe anual de 2009, *sobre PHARE, los Instrumentos de Preadhesión de Turquía, CARDS y el mecanismo de transición*, COM (2010) 793 final

octubre de 2011 referente al instrumento *IPA* en lo que concierne a la revisión indicativa multianual<sup>15</sup>, se establecían las cantidades a transferir a Turquía para las prioridades políticas globales para la preadhesión hasta 2013, ya que dada las dimensiones de Turquía en relación a los otros países candidatos y su capacidad de absorción se hacía necesario un aumento gradual de la ayuda para el período 2007-2013. En el capítulo relativo a la ayuda a la transición y al desarrollo institucional, destinado a que Turquía desarrolle su capacidad administrativa y judicial, esencial para la progresión en la garantía de los derechos, las cantidades aportadas por la Unión Europea se concreta en cantidades anuales que se aproximan o superan, con algunas sensibles diferencias (años 2010 y 2012) en cada ejercicio, hasta 2013, a los doscientos cincuenta millones de euros.

Entrando ya en las negociaciones de adhesión abiertas por la Decisión de la Comisión de 3 de octubre de 2005, se abre un período evaluativo por capítulos por parte de la Comisión mediante informes anuales, sobre la base de las decisiones del Consejo, a las que hemos aludido, relativas a las prioridades y condiciones que debe de cumplir Turquía para la continuidad del proceso. Así, la Decisión del Consejo 2008/157/CE, de 18 de febrero de 2008<sup>16</sup> que modifica la Decisión 2006/35/CE estableció una serie de prioridades a corto plazo, estableciéndose los siguientes apartados que resumimos:

**.- Diálogo político:** basado en el reforzamiento de la democracia y el

<sup>15</sup> COM (2011) 641 final.

<sup>16</sup> DO L 51 de 26 de febrero de 2008, pp. 4 y ss.

Estado de derecho (reforma de la administración pública, reforma de las administraciones locales y reforzamiento competencial de éstas, creación de un defensor del pueblo, establecer una legislación sobre el control de las cuentas públicas); en el control civil de las fuerzas de seguridad; en la garantía un sistema judicial formado para poder interpretar la legislación relacionada con los derechos humanos, independiente y donde se reconozca el derecho a la doble instancia penal; el establecimiento de una política de lucha contra la corrupción.

**.- Derechos humanos y protección de las minorías:** Observancia del derecho internacional derechos humanos; garantizar la ejecución de las Sentencias del TEDH; prevenir la tortura y los malos tratos; garantizar el acceso a la justicia; reconocer plenamente la libertad de expresión y de reunión y asociación, en concreto establecer una legislación sobre partidos políticos que no vulnere el derecho de asociación. Reforzamiento de la sociedad civil; garantizar la libertad religiosa dentro de *una atmósfera de tolerancia*, garantizando a las comunidades religiosas no musulmanas que puedan adquirir personalidad jurídica y ejercer sus derechos y poder impartir enseñanza. Derechos económicos y sociales, en concreto, garantizar los derechos de la mujer (eliminar la violencia, delitos cometidos en nombre del honor, creación de centros de acogida, formación especializada de jueces y fiscales) y fomento de la igualdad entre hombres y mujeres; protección de los derechos de la infancia; profundización derechos laborales y sindicales. Garantía de los derechos culturales, desde la perspectiva de la protección de las minorías,

supresión el régimen de excepcionalidad de los pueblos del sudeste de mayoría kurda, resolución del problema de los desplazados internos etc.

**.- Asuntos regionales y obligaciones internacionales:** Fundamentalmente buscar una solución *global y viable* al problema de Chipre en el marco de Naciones Unidas; supresión de las restricciones al tráfico de buques con bandera de Chipre y buques que sirven al comercio de Chipre.

**.- Criterios económicos:** Aplicación de políticas fiscales y monetarias garantizadoras de la estabilidad; Establecimiento de un sistema sostenible de seguridad social; Privatización de las empresas de propiedad estatal; liberalización del mercado y reforma de los precios en ámbitos como la energía y la agricultura; corregir los desequilibrios del mercado laboral y mejora del entorno empresarial.

**.- Capacidad para asumir las obligaciones derivadas de la adhesión:** en este apartado se abren treinta y dos capítulos de negociación vinculados a las políticas comunitarias contenidas en el derecho constitutivo de la Unión Europea y es en este apartado donde se deben de concretar los pasos de la adhesión ( libertades económicas, política de competencia, servicios financieros, agricultura, seguridad alimenticia, pesca, política de transportes, energía, fiscalidad, política social y empleo, política industrial, espacio de libertad seguridad y justicia, medio ambiente, consumo, unión aduanera, política exterior, seguridad y defensa, control financiero etc.)

Sin embargo, el contencioso con Chipre ha sido el gran obstáculo para poder ir cerrando los capítulos de la negociación, ya que se partía de una exigencia previa concertada en la apertura de Turquía al tráfico aéreo y naval con Chipre. Esta era una cuestión de principios, pues, en primer lugar, no era posible avanzar en la adhesión de un Estado que no reconocía a un Estado miembro de pleno derecho de la Unión Europea, y, en segundo lugar, porque atentaba a la libertad fundamental de la libre circulación y de la consecución de un mercado integrado. No obstante, la Comisión, en 2006, abogaba por la continuación de las negociaciones. En este sentido, el Grupo Socialista en el Parlamento Europeo en 2007, partiendo de que la filosofía de la ampliación es la solución y no la causa de los problemas, apostaba por la idea de la prosecución de las negociaciones, exhortando a la paciencia y pidiendo a Turquía que redoblara sus esfuerzos para con las reformas; cuestión que le ha separado, como veremos, de las posiciones más reticentes al respecto de la mayoría de la Eurocámara dominada por el Partido Popular Europeo.

En 2007, el Informe Anual de la Comisión Europea es menos crítico que el realizado el 2006<sup>17</sup>, pues el gobierno turco había dado pasos significativos en materia de democracia y garantía de derechos. Sin embargo, expresaba su preocupación en la cuestión de ilegalización de partidos políticos, como ya hemos apuntado. De igual modo,

---

<sup>17</sup> CHISLETT, William “El informe de la UE sobre los progresos realizados por Turquía para su adhesión: mucho camino por recorrer”, *ARI Real Instituto Elcano*, nº 12/2007 de 14 de diciembre, p. 1, [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

relativo a la libertad de expresión, derecho también muy conectado con el pluralismo, la Comisión consideraba que las modificaciones legislativas realizadas en el código penal suponían un paso importante, pero no suficiente, pues las restricciones arbitrarias a la libertad de expresión habían seguido aumentando en 2007, en el ámbito del derecho a la información, en lo referente a las declaraciones políticas de dirigentes y cargos públicos de formaciones políticas o, incluso, en lo que concierne a la creación literaria. Los supuestos insultos a la *turquedad* o las ideas *extrañas, chocantes o inquietantes* (según la jurisprudencia de Estrasburgo) no deben quedar fuera del amparo de la libertad de expresión siempre que estas opiniones críticas no se manifiesten a través de la coacción o la violencia ni entrañen el *fomento del odio*. La Comisión constató, igualmente, su preocupación por los límites a la efectividad del derecho de participación al mantenerse el umbral electoral del 10%. También, en lo que concierne a la libertad religiosa, la Comisión detecta la insuficiencia, a pesar de haberse aprobado en Turquía una ley de fundaciones religiosas, de un marco legal acorde con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que se cohoneste igualmente con la protección de las minorías religiosas.

La Comisión constató positivamente la continuada tendencia descendente de los casos de torturas y malos tratos y celebró los progresos realizados y el esfuerzo de las instituciones públicas en la protección de las mujeres contra la violencia doméstica, los llamados *crímenes de honor* y los matrimonios forzosos.

La Comisión consideró que era una oportunidad clave la preparación de una Constitución nueva de carácter civil, donde se establezcan una serie de controles y equilibrios que garanticen la democracia.

En el ámbito socioeconómico es donde la Comisión valoró más positivamente los esfuerzos realizados, por la evolución positiva de la economía turca, aunque el alto crecimiento tiene un escaso impacto en el empleo, cuya debilidad persiste, fundamentalmente, por el problema estructural de la economía sumergida. Igualmente los avances económicos tienen su envés en el débil diálogo social y en la restricción de la libertad de asociación, derecho de huelga y negociación colectiva, las disparidades en el nivel de desarrollo de las regiones turcas y entre las zonas rurales y urbanas, así como el grave impacto que el crecimiento basado en obras públicas está teniendo en el medio ambiente. La corrupción es otro elemento negativo constatado el Informe.

Sobre la espinosa cuestión chipriota y las relaciones de buena vecindad, el Informe abogaba por la intensificación del diálogo con Grecia (sobre la determinación de la plataforma continental del Mar Egeo) y Bulgaria (indemnización de los refugiados búlgaros de Tracia) y Chipre, ya referida por nosotros (en este caso se valora positivamente el acuerdo de 21 de marzo de 2008). Sobre la cuestión armenia y a la reapertura de Turquía de la frontera con Armenia, cerrada desde 1993, si bien la exigencia del reconocimiento del genocidio armenio no es “*condictio sine qua non*” para la adhesión, la Comisión pide una vez más a los Gobiernos turco y

armenio que entablen un proceso de reconciliación, respecto del presente y del pasado, que incluya un debate franco y abierto sobre acontecimientos pretéritos”.

En este aspecto, Turquía reconoce las matanzas indiscriminadas de los armenios en la Primera Guerra Mundial, pero encuadrándolo en el contexto del concierto bélico, al considerar a éstos como beligerantes a favor de las potencias aliadas; sin reconocer la caracterización expresa de genocidio. En 2009 se firmaron una serie de protocolos entre Armenia y Turquía para el establecimiento de relaciones diplomáticas y se creó una comisión paritaria “para estudiar su conflictiva historia”, sin embargo, los protocolos fueron paralizados en 2009.

Ese mismo año, la Comisión emite su Informe anual<sup>18</sup>, siendo éste más positivo y donde ese reconoce un mayor avance democrático, “sigue cumpliendo suficientemente los criterios políticos”, en concreto en la convocatoria y realización de elecciones municipales libres, avances en el diálogo entre partidos y organizaciones sociales sobre la cuestión kurda, reforma judicial, sistema penitenciario, detención y malos tratos, derechos de las minorías<sup>19</sup> etc., aunque detecta escasos avances en la legislación de partidos políticos a fin de garantizar el pluralismo, sobre todo en lo que concierne a la relación de la libertad de

---

<sup>18</sup> Comunicación de 14 de octubre de 2009 de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la *Estrategia y retos principales de la ampliación (2009-10)*, COM (2009) 533 final, pp. 74 y ss.

<sup>19</sup> Sobre la cuestión Kurda se han abierto canales de televisión que transmiten en kurdo pero no pueden hacer “directos” al ser obligatoria la traducción al turco.

asociación política con la libertad de expresión.

En lo referente a la economía el informe plantea que Turquía constituye una economía de mercado operativa. Al respecto, la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo<sup>20</sup>, concluyó que “el papel de Turquía como actor del comercio mundial ha crecido en los últimos años, en particular debido a que el país está sacando un mayor provecho de su situación geopolítica única. Turquía actúa como puente entre las regiones del Mediterráneo, Oriente Próximo, Asia, el Mar Negro y el Cáucaso. Sin embargo la relación comercial más importante, que ha sustentado el crecimiento de Turquía en la escena del comercio mundial, ha sido su relación privilegiada con la Unión Europea”. La unión aduanera, adoptada en 1999 y aún no concluida, “prueba por sus propios méritos el éxito de la integración económica y comercial de la UE y Turquía. La Unión Aduanera ha contribuido a mejorar esta espiral de crecimiento anclando a Turquía en el mercado y el sistema de producción europeos”. Turquía sigue perteneciendo a la *selecta familia* de los llamados *países emergentes*<sup>21</sup>, y que cumple con los criterios, ya lejanos, de Maastricht en relación al déficit presupuestario (por debajo del 3%

del PIB) y el saldo de la deuda pública, menos del 60%<sup>22</sup>.

No obstante la posición de las instituciones europeas no era pacífica. Así, el Parlamento Europeo emitió una Resolución<sup>23</sup> el 10 de febrero de 2010, sobre los resultados del Informe de la Comisión, posicionándose un tanto críticamente en relación a los supuestos progresos realizados, al considerar que aun existiendo una legislación relativa a los criterios políticos de Copenhague, su aplicación sigue siendo insuficiente. Así, la Eurocámara lamentó, llamó la atención y reiteró una serie de exigencias que se concretan resumidamente en: La importancia de una reforma constitucional, la reforma del sistema electoral a fin de que se reduzca el umbral de representación y se garantice el pluralismo político.

En el marco global de la estrategia de la ampliación y los principales retos a superar en el período 2010-2011, la Comisión emitió una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo<sup>24</sup>, mucho más positiva, donde se advierten claros progresos en la adhesión de Turquía especialmente en la modificación de la Constitución aprobadas por referéndum el 12 de septiembre de 2010<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Informe *Sobre las relaciones económicas y comerciales con Turquía*. PE Documentos de Sesión A7-0238/2020 de 17 de agosto, p. 9.

<sup>21</sup> SORROZA, A: “Estrategia de ampliación de la UE: principales retos (y oportunidades) 2010-2011”, *ARI 10/2011* de 19 de enero, *Real Instituto Elcano*, p.2, página Web citada.

---

<sup>22</sup> CHISLETT, William: “El coste para la UE de perder Turquía”, *ARI*, 2/2011, de 12 de enero, *Real Instituto Elcano*, p. 5, página Web citada.

<sup>23</sup> Do C 341E, de 16 de diciembre de 2010, pp. 59 y ss.

<sup>24</sup> De 9 de noviembre de 2010, COM (2010)660, pp. 19 a 21 y 68 y ss.

<sup>25</sup> Según la Constitución de 1982, hoy reformada, se podía proceder a una reforma automática si se contaba con 367 votos parlamentarios, pudiéndose plantear la reforma por la vía referendaria si lo piden 330 parlamentarios, lo que en este caso permitió al AKP en el Gobierno

Una de las cuestiones que justifican una visión más positiva de la Comisión (“Turquía sigue cumpliendo de manera suficiente los criterios políticos”) deriva de la acción mediante innovaciones legislativas y actos de ejecución de las autoridades turcas contra el intento del *establishment* político-militar de corte involucionista. En primer lugar, la anulación del *Protocolo Emaysa*<sup>26</sup>, que permitía una actuación autónoma del ejército en el ámbito del orden público sin necesidad de autorización del poder civil, la aprobación de una ley por la cual los militares podían ser juzgados por tribunales civiles y la persecución en febrero de 2010, contra la red o trama golpista denominada *Ergenekon*

A pesar de los avances detectados por la Comisión parece que continúa irresoluble el conflicto de Turquía con Chipre. La suspensión de capítulos de la negociación por el veto de Francia y Chipre, principalmente, hace muy difícil un progreso en la hoja de ruta planteada. Incluso es complicado abrir capítulos no sometidos a vetos directos de los Estados miembros, desde el momento en que Turquía se niega a hacer concesiones en la aplicación del *Protocolo de Ankara* respecto de Chipre, de tal manera que se puedan ejecutar los mecanismos de la

---

convocar unilateralmente dicha consulta al tener 330 votos en la Cámara turca, realizándose el referéndum, una vez firmada la iniciativa por el Presidente de Turquía en 2010. El CHP, partido kemalista, pretendió plantear ante el Tribunal Constitucional la revocación de la iniciativa de dicha reforma, lo que se puede instar si se tienen 110 votos parlamentarios. Sin embargo dicha formación aun cumpliendo dicho requisito atravesó en ese momento una crisis de liderazgo a raíz de un escándalo sexual de su líder histórico Deniz Baykal (IRIARTE, D.; *ABC*, 17 de mayo de 2010, p. 40).

<sup>26</sup> Nombre del programa revolucionario de Atatürk.

unión aduanera a este Estado miembro, al igual que se hace que con el conjunto de los Estados de la Unión. Son reveladoras las declaraciones del Primer Ministro turco, al manifestar que “nos da igual que la Comisión declare que suspende todo el proceso de adhesión, porque en realidad ya está bloqueado. Nosotros, en todo caso, no daremos ni un paso”<sup>27</sup>.

El *impasse* chipriota, la ruptura del diálogo entre los partidos políticos turcos, los problemas con el derecho a la libertad de prensa, la situación de las mujeres o la falta de protección de las comunidades religiosas, y la imposibilidad de proceder a una revisión total de la Constitución son, para la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, en febrero de 2011, las principales causas de la ralentización de la adhesión que existe en la actualidad. El Partido Popular Europeo planteó una enmienda en esta Comisión, que al final retiró, tendente a cambiar el proceso de adhesión por una alternativa de *partenariado privilegiado*. Por otra parte, la Comisión parlamentaria rechazó varias enmiendas de Grupo Socialista de mantener “el objetivo común de la plena pertenencia de Turquía a la UE”. La solución de compromiso ha sido mantener el camino de la adhesión, pero entendida ésta como un “proceso de adhesión a largo plazo cuya salida queda abierta”<sup>28</sup>. Por su parte, el Pleno del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 2011, insiste, en una Resolución no legislativa, en los pasivos de la adhesión, a resolver unilateralmente por Turquía, apostando por la idea de

---

<sup>27</sup> Crónica de SERBETO, E: *ABC*, 9 de diciembre de 2010, p. 33.

<sup>28</sup> *Parlement Européen, Communiqué de Presse*, p. 1, [www.ec.europa.eu/elargement/presscorner](http://www.ec.europa.eu/elargement/presscorner)

consenso de que el proceso abierto en 2005 será de larga duración e indefinido<sup>29</sup>.

La Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y Consejo de 12 de octubre de 2011, sobre los retos de la estrategia de ampliación para el ejercicio 2011-12<sup>30</sup>, manifestaba su preocupación por el hecho de que durante más de un año no se hubiera producido una ampliación de las negociaciones a nuevos ámbitos. Sin embargo, reconocía abiertamente que se habían producido esfuerzos importantes (“se ha avanzado moderadamente”) en el camino del respeto de los derechos fundamentales y la protección de las minorías (en esta última cuestión la valoración es mucho menos positiva al considerarse que el enfoque de Turquía sobre las minorías sigue siendo restrictivo).

Así, las reformas institucionales se valoran positivamente como la institucionalización de un Defensor del Pueblo, la consolidación del principio de supervisión civil de las fuerzas de seguridad así como las reformas legislativas que afectan la composición del Alto Consejo de Jueces y Fiscales y del Tribunal Constitucional en aras de lograr una mejora de la independencia e imparcialidad del poder judicial.

En este Informe, la Comisión constata una tendencia positiva en lo que respecta a la prevención de la tortura y malos tratos y uso desproporcionado de los funcionarios policiales, sin embargo no se han producido avances en la lucha contra la impunidad policial en estas

materias. Por otro lado, se constatan muy pocos avances en las condiciones carcelarias.

Especialmente crítico es el informe con la libertad de expresión (aunque se constatan avances en el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación) y con el derecho colectivo de asociación, donde no ha habido cambios en la regulación de los partidos políticos en lo que concierne a la regulación de la disolución de los mismos, persistiendo los controles excesivos y la interpretación restrictiva de la ley.

Respecto a la libertad de expresión, la legislación penal turca continúa siendo altamente problemática. Las limitaciones a la prensa del período de Atatürk continúan vigentes. Numerosos artículos del Código Penal necesitan de una revisión pues se criminaliza cualquier expresión por la vía de la difamación, limita las opiniones en aras de la seguridad y el orden público o declara ilegal publicaciones o emisiones y programas que tengan material obsceno. Pero esencialmente son preocupantes para la Comisión las múltiples disposiciones penales que limitan desproporcionadamente la libertad de expresión en relación a una amplia configuración de la defensa del Estado frente al terrorismo<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Parlamento Europeo: notas de prensa, p. 1, [www.europarl.europa.eu/es/pressroom](http://www.europarl.europa.eu/es/pressroom)

<sup>30</sup> COM (666) final, pp. 79 y ss.

---

<sup>31</sup> Id., p. 25.

## 5.- EL ACTUAL DETERIORO DEL PROCESO DE ADHESIÓN Y LA SALIDA DEL *IMPASSE*.

En el periodo actual, el proceso de adhesión del Estado turco se encuentra en una situación de *impasse* de difícil resolución. La retirada de Turquía de las negociaciones en 2012 a raíz de la asunción de la presidencia europea de Chipre abre este período de desencuentros en el proceso de adhesión, también por la posición y bloqueo de la negociación de más de la mitad de los capítulos por parte de Francia y Alemania que apuestan más por la idea de una asociación privilegiada en vez de la adhesión plena a la Unión Europea<sup>32</sup>

A pesar de que Turquía ha roto con la vieja Constitución de corte militarista, sin embargo esta nueva carta fundamental ha reforzado un régimen presidencialista que paradójicamente, ha supuesto un retroceso en el respeto y garantía de los derechos en una especie de “vuelta de tuerca” hacia el autoritarismo. En opinión de Antonio Elorza<sup>33</sup> ha existido desde siempre una especie de “agenda oculta” en la cuestión de los derechos, “descubriéndose el juego al revelar su vocación autoritaria y su propósito de ir borrando paso a paso el legado de Atatürk, en nombre de una islamización revestida de neo-otomanismo. Su deseo de integrar a Turquía en la UE le obligó a frenar el proceso islamizador, pero una

vez desmontado los poderes militar y judicial adversos al islamismo, y neutralizados los medios de comunicación y los opositores, ha visto el espacio libre”.

En noviembre de 2015 se produjo el arresto de prestigioso periodista Can Dündar, director del periódico de centroizquierda *Cumhuriyet* por realizar un periodismo de investigación sobre el tráfico de armas de los servicios de inteligencia turcos en beneficio de los opositores al régimen sirio, siendo acusado de publicar secretos de Estado con ánimo de derrocar al Gobierno turco, enfrentándose a una pena máxima de diez años por pertenencia a banda terrorista, además de hasta veinte años por espionaje<sup>34</sup>.

Hay que tener en cuenta que el islamismo es incompatible con el proyecto europeo, proyecto que ha sido, desde el primer momento, también, un proceso de secularización frente a la idea cristiana de Europa, lo que hace todavía mucho más difícil su conciliación con la religión musulmana. De ahí la expresión de Romano Prodi de que “hay que dar a Turquía todo menos las instituciones”, lo que implica un “no a la adhesión a Turquía y sí a la máxima cooperación posible con ella”<sup>35</sup>.

De todas las maneras, como gran paradoja al “enfriamiento” de la adhesión, el coste de este proceso sigue siendo alto, pues continúan emitiéndose fondos para la ayuda a la preadhesión, conforme al reglamento de 2014<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> BATALLA ADAM, Laura: “Turquía, el eterno candidato a la Unión Europea”, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, nº 5, 2013, pp. 12 y 17.

<sup>33</sup> Citado por YTURRIAGA, José Antonio: “Serías dificultades para la integración de Turquía en la UE”, *Vozpópuli*, 17/03/2014, p.2 en <http://vozpopuli.com>

<sup>34</sup> <http://www.elmundo.es>, p. 1

<sup>35</sup> Id., p. 2

<sup>36</sup> Reglamento UE nº 231/2014 del Parlamento Europeo y el Consejo de 11 de marzo de 2014,



Turquía ha recibido en el período 2007-2013 la nada despreciable cantidad de 3.037 millones de euros, correspondiéndole en 2013, 902 millones de euros. El fondo general que se establece para los países candidatos y precandidatos o candidatos potenciales para el período 2014-2020 es de 11.700 millones de euros, que se distribuyen anualmente, correspondiéndole en 2014, 614 millones de euros. Siendo Turquía beneficiaria de la financiación del Banco Europeo de Inversiones en el marco del mandato de préstamos externos destinados a países vecinos del sureste de Europa.

Según el Informe anual de 2014 sobre ayuda financiera para la ampliación, de la Comisión Europea dirigido al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo<sup>37</sup>, emitido el 30 de octubre de 2015, escuetamente se afirma que “Turquía sigue cumpliendo algunos de los compromisos contraídos en materia de reformas. No obstante ha habido serios motivos de preocupación por lo que respecta a la independencia del poder judicial y la protección de las libertades fundamentales.

En el mismo Informe<sup>38</sup> se explicitan las prioridades de dicho desembolso: apoyo a la mejora de la justicia penal turca, desarrollo de las condiciones de escolarización infantil, adaptación del acervo, proporcionando financiación en una amplia agama de ámbitos como la energía, el derecho de sociedades, la política empresarial, agricultura, desarrollo rural etc. Igualmente, parte de

esos fondos han de ser destinados a gestionar las consecuencias en su territorio de la crisis de los países vecinos, lo que ha originado un acogimiento de más de millón y medio de refugiados sirios, lo que ha supuesto una financiación adicional de cuarenta millones de euros en el marco del Instrumento de Ayuda a la Preadhesión a finales de 2014.

En diciembre de 2014, continúa el Informe, se completó con éxito el proyecto para mejorar la estructura y capacidad de la Corporación Turca de Transmisión Eléctrica, con una contribución de la Unión Europea de 1,8 millones de euros. En definitiva, un altísimo coste para una adhesión aparentemente embarrancada.

En el informe emitido el 10 de noviembre de 2015 por la Comisión, se es muy crítico con la situación política turca. En su presentación, el Comisario para la Ampliación de la Unión Europea, Johannes Hahn, aseguró que “en el último año ha habido deficiencias significativas que han afectado a la independencia de la justicia y la libertad de reunión y de expresión”<sup>39</sup>

En relación al coste económico de la adhesión del estado turco, preocupa aún más a los Estados miembros el posible desequilibrio que se puede crear en la recepción de fondos estructurales, si la adhesión se hace efectiva. Como afirma Fernando Arancón, “uno de los miedos en los países receptores de estas ayudas es que Turquía, en caso de entrar en la Unión se llevase gran cantidad de dichos

---

*Por el que se establece un instrumento de ayuda a la preadhesión (LAP III)DO L77 de 15/03/2014.*

<sup>37</sup> COM (2015) 548 final, p. 4.

<sup>38</sup> Id., pp. 19 y 20.

---

<sup>39</sup> DOMÍNGUEZ, B. y MOURENZA, A.: “la UE alerta del retroceso de los derechos en Turquía”, *El País*, 11 de noviembre de 2015, p.4.

fondos dadas las enormes diferencias económicas existentes en algunas regiones respecto a la media europea. El sur no quiere ver reducidas aún más las inversiones de Bruselas y el este continental no quiere como pueden cambiar de rumbo las ayudas en infraestructuras<sup>39</sup>.

A mayor abundamiento, en el plano de las relaciones internacionales, la deriva judeófoba del régimen turco, tradicional aliado de Israel, a partir de la *crisis de la flotilla* en 2010 coadyuda a esta mutua falta de confianza; agudizado además por la falta de colaboración, a pesar de las financiaciones adicionales referidas, de Turquía en la crisis de los refugiados que afecta de manera intensa a los Estados de la Unión Europea. Sin que entremos en otro obstáculo insalvable con el valor de la protección de las minorías recogido en el Tratado de Lisboa, cual es la actual e implementada represión contra la minoría curda.

No obstante parece entreverse una salida a dicho *impasse*, por parte del gobierno turco pues, según declaraciones del ministro turco para la UE, Volkan Bozkir, se pretende cerrar por su parte los veintiuno capítulos, de los treinta y cuatro, que no están cerrados en un plazo de dos años. Tal vez este planteamiento realizado en 2015 obedece a la ruptura de Turquía con Rusia, a la frustración de las expectativas de conexión energética con el país vecino, de manera que la idea de retomar las relaciones económicas con la Unión Europea se hace más patente.

<sup>39</sup> ARANCÓN, Fernando: “Turquía y la Unión Europea: La eterna espera”, *El Orden Mundial del Siglo XXI*, 28 de jun, 2014, <http://elordenmundial.com>, pp. 3 y 4.

Podemos, a modo de resumen, siguiendo Antonio Molina<sup>41</sup>, apuntar los pros y los contras de la adhesión. A favor de la adhesión, la dinamización de un Estado rejuvenecido que se integra en un proceso de integración de Estados demográficamente envejecido; la apertura de un gran mercado en plena crisis económica europea; la hipotética coexistencia religiosa y la independencia energética para la Unión<sup>42</sup>.

Por el contrario, los inconvenientes se pueden resumir en los inconvenientes en los siguientes: Las diferencias culturales; el cambio de fronteras en la Unión Europea; el acaparamiento de fondos estructurales; y el que Turquía se convertiría en uno de los países más poderosos de la Unión.

Sin embargo, desde 2013<sup>43</sup>, la Unión ha hecho todos los esfuerzos posibles para retomar el diálogo de la adhesión, después de una paralización de más de tres años, cuando la Comisión Europea en su informe de 2013 sobre la política de

<sup>41</sup> Recogido por CAMPO, Susana: “Pros y contras de la adhesión de Turquía a la Unión Europea”, *La Información*, <http://www.lainformacion.com>, p. 2 y 3.

<sup>42</sup> En relación a la apertura urgente de mercados, el acuerdo de enero de 2016 de levantar las sanciones a Irán fruto del acuerdo alcanzado en materia nuclear, palía dicha necesidad ante las expectativas que se han generado con el régimen de Teherán. En relación a la dependencia energética, la tensión de Turquía con la URSS en relación a la crisis en Siria hace difícil que esta necesidad de independencia energética para la Unión se pueda resolver con una rápida adhesión de Turquía.

<sup>43</sup> Ver, Informe de la Comisión de 2012 sobre *ayuda financiera para la ampliación (Instrumento de preadhesión de Turquía)*, COM (2013) 625 final de 12 de septiembre de 2013, p. 15, se considera un “momento significativo” la apertura de un nuevo capítulo de las negociaciones con Turquía después de tres años y la firma del Acuerdo de Readmisión con este país”.

ampliación avalaba el reinicio de las negociaciones. En abril de 2013 se produjo la visita a Ankara de la Alta Representante para la Política Exterior de la Unión Europea, la Baronesa Ashton, y la predisposición de la Presidencia de turno lituana en aras de acelerar la reanudación de negociaciones, acompañad este proceso por una atenuación del sempiterno bloqueo de Francia y Alemania, a raíz de la elección presidencial de Hollande en 2012 y del giro, un tanto subliminal todavía, del criterio de Merkel de optar única y exclusivamente por la estrategia de la “asociación privilegiada”<sup>44</sup>. Como gráficamente recoge Laura Batalla, son varias las opiniones en el sentido de un cambio de estrategia por el crecimiento económico experimentado en Turquía frente al estancamiento de la economía europea<sup>45</sup>. Así, el Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Guido Westerwelle afirmó 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>46</sup>.

No obstante, la Unión Europea sigue muy de cerca la evolución en materia de derechos, fundamentalmente en lo que concierne a la libertad de expresión, como parámetro indisponible para facilitar o no la reanudación de las negociaciones. Desde luego, si Turquía hoy fuera miembro efectivo de la Unión, no resistiría una evaluación de la Comisión Europea en aplicación de la cláusula del art. 7 del Tratado de la Unión Europea, si lo comparamos con los intentos o el inicio de su efectiva

aplicación ya comentado por nosotros en otros casos.

Quizá la clave de la posición ambivalente de la Unión Europea sobre la adhesión de Turquía, sea la fatal distinción que opera en el occidente europeo entre islamismo moderado e islamismo radical. Se ha entendido tradicionalmente al islamismo turco como una suerte de islamismo “moderado”, una especie de versión musulmana de los partidos democristianos europeos, que pretende ser leal con los principios donde pretende integrarse, sin que ponga en peligro las bases constitutivas del sistema democrático occidental (que es el de la Unión Europea) Es legítimo, por el contrario, plantear una desconfianza con el islamismo, entendiendo que en Turquía solamente hay un repliegue táctico en la moderación.

En su día nos hicimos la siguiente pregunta: ¿se puede ampliar el número de miembros de la Unión Europea admitiendo a Turquía?, entonces, en 2011, pensábamos “que todavía era posible; pero si Turquía avanzaba hacia una reislamización imparable, será imposible”. La apuesta por un partenariado que se vincule a la realidad económica de Turquía es muy complicada, pero mucho más factible que la efectiva adhesión. La realidad socioeconómica, su emergencia y los amplios niveles de crecimiento permiten buscar soluciones sobre la base de las tradicionales libertades económicas de la Unión, lo que justificaría además el elevado coste que ha supuesto la puesta en marcha de los mecanismos de adhesión del Estado turco.

---

<sup>44</sup> BATALLA ADAM, Laura, Ob. cit, pp. 12 y ss.

<sup>45</sup> Id., p. 17.

<sup>46</sup> Id., p. 18.

