



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



LA INCONCLUSA Y ACCIDENTADA ADHESIÓN DE TURQUÍA A LA UNIÓN EUROPEA: ¿AÚN ES POSIBLE?

6 DE ABRIL DE 2018

ENSAYO



Imagen: Reuters.

El Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques comparte el presente ensayo como parte de una serie de documentos emanados de una colaboración con Foreign Affairs Latinoamérica (FAL), que edita el Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Su versión editorial se puede encontrar en la página web de FAL (<http://revistafal.com/la-inconclusa-y-accidentada-adhesion-de-turquia-a-la-union-europea-aun-es-posible/>).

The Gilberto Bosques Center for International Studies shares this essay as part of a series of documents emanating from a collaboration with Foreign Affairs Latin America (FAL), edited by the Department of International Studies of the Autonomous Technological Institute of Mexico (ITAM). Its editorial version can be found on the FAL website FAL (<http://revistafal.com/la-inconclusa-y-accidentada-adhesion-de-turquia-a-la-union-europea-aun-es-posible/>).

Introducción

El deseo de Turquía por pertenecer a la Unión Europea continua inconcluso. El camino recorrido por casi 60 años ha sido largo y tortuoso para ambas partes. Y es que Turquía no solo fue el primer país del mundo en solicitar su candidatura a la entonces Comunidad Económica Europea en 1959, sino que es el único país que no ha logrado una adhesión más allá de la unión aduanera que consiguió con el Acuerdo de Ankara en 1996. Factores de diversa índole que combinan condiciones permanentes y temporales han superado lo dispuesto por los Criterios de Copenhague, determinando el azaroso rumbo en el proceso de adhesión. Entre las primeras se encuentran principalmente las cuestiones intrínsecas a la naturaleza de Turquía como nación y Estado, tales como la historia, la geografía, la cultura y la religión. En los aspectos temporales es necesario tener presente la situación que prevalece tanto en la Unión Europea —después de un periodo de diversas crisis internas, institucionales, económicas y regionales, el actual relanzamiento del bloque al amparo del liderazgo franco-alemán— como en la propia Turquía —la situación política-institucional por la que atraviesa el gobierno y la sociedad turca—, así como en el ámbito regional —el conflicto sirio, el activismo ruso, las tensiones de Turquía con Chipre y Grecia, entre otros—, y en la que convergen momentos en un ciclo de estabilidad-inestabilidad interna. La adhesión de Turquía a la Unión Europea aún es posible, pero la misma dependerá al final de las condiciones temporales que en las negociaciones han prevalecido sobre las cuestiones permanentes.

Del entusiasmo a la frustración y del impasse a la apatía

En su camino por pertenecer a la Unión Europea, Turquía ha enfrentado diversos condicionamientos hechos por las instituciones europeas que hasta hoy obstaculizan su ingreso. Y es que las dificultades van desde lo dispuesto por los Criterios de Copenhague hasta los factores permanentes y propios de la naturaleza turca, pero que han servido de argumentos al discurso político en contra de la adhesión en países como Alemania, Austria, Francia y Holanda —y en su momento el Reino Unido—; a la par de los latentes conflictos regionales que persisten con Chipre y Grecia. Con el primero, Turquía se niega a retirarse del norte de la isla, manteniendo su bloqueo político y económico, y con ellos su negativa de reconocer al Estado chipriota. Este conflicto ha tenido tal peso dentro de la negociación que, en diversos momentos, el proceso ha dependido del consentimiento o la censura chipriota. En el caso del segundo, las relaciones no han mejorado debido a los conflictos territoriales que se originaron desde la Primera Guerra Mundial y que hoy prevalecen sobre la soberanía de las islas en el mar Egeo.

El deseo turco por pertenecer a Occidente tiene sus orígenes en la decadencia del Imperio Otomano, cuando diversos procesos de modernización fueron adoptados para recuperar el poderío militar y enfrentar problemas internos. Posteriormente, en los primeros años de la fundación de la República, nuevas técnicas occidentales basadas en la idea de un empoderamiento propio y una postura fuerte ante Occidente fueron implementadas, y con ellas nacieron las bases institucionales y legales de lo que hoy es la nación turca. Más tarde, el papel geoestratégico que Turquía desempeñó al término de la Segunda Guerra Mundial y durante el periodo de la Guerra Fría, sirviendo principalmente a los intereses estadounidenses como medio de defensa regional, le garantizó su ingreso a la

Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y a otras organizaciones europeas. Enseguida, en 1959, Turquía presentó su candidatura de adhesión al bloque europeo, con el deseo de beneficiarse económica y políticamente, acelerar su proceso de modernización y contener la política griega que también buscaba la occidentalización. Sin embargo, al término de los conflictos bélicos, el valor geoestratégico de Turquía también concluía o, al menos, se transformaba.

Tuvo que transcurrir casi medio siglo para que el Consejo Europeo decidiera finalmente en octubre de 2004 que Turquía cumplía con el criterio político —condición determinante para iniciar las negociaciones de ingreso a la Unión, y mediante el cual todo candidato debe tener instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos— para comenzar el proceso formal de adhesión. Esta decisión fue posible luego de que en ese año el gobierno turco aboliera la pena de muerte en el país, y una vez que en abril también de ese mismo año aceptara el Plan Annan propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para dividir a Chipre en dos Estados, el turco-chipriota y el greco-chipriota, y así terminar con este conflicto. Y es que desde que presentara su candidatura, hasta el inicio formal de las negociaciones cuya fecha fue establecida para el 3 de octubre de 2005, lo único que Turquía pudo alcanzar con el bloque europeo fue la firma del Acuerdo de Ankara que entró en vigor en 1964. Este instrumento tenía como objetivo inicial fortalecer las relaciones comerciales y económicas que a la par impulsarían el desarrollo del pueblo turco, y que en 1996 propició la puesta en marcha de la unión aduanera, pero sin llegar a un área de libre comercio y menos aún al mercado común.

En vísperas de las negociaciones formales diversos hechos prometían un resultado positivo para Turquía. Primero, el cambio de liderazgo político a finales del siglo XX en países como Alemania, Estados Unidos, Grecia y el Reino Unido cuyos mandatarios ahora se pronunciaban a favor de la pertenencia turca a Occidente. Posteriormente, la decisión del Consejo Europeo de imponer a Turquía los mismos criterios de adhesión aplicados a cualquier otro candidato, además de señalar que las negociaciones no debían estar subordinadas a los aspectos culturales y religiosos turcos. A la decisión del Consejo se sumaron otras voces. Primeramente, el apoyo de un grupo de notables personalidades europeas que llamaron a considerar en las negociaciones las siguientes cuestiones: 1) la Unión no debía permanecer como un club meramente cristiano, 2) con la adhesión turca, Europa ganaba influencia regional, principalmente en Oriente Próximo, y 3) el rechazo podría provocar un grave malestar entre el mundo musulmán. Enseguida, el dictamen de la Comisión Europea concluía que la cultura, la historia y la vocación turcas estaban entrelazadas con Europa, una decisión además apoyada por el Parlamento europeo.

Fue así como el gobierno turco, liderado por el Partido de la Justicia y el Desarrollo, emprendió un ambicioso proceso de reformas internas que abarcaron el ámbito constitucional y penal y, en consecuencia, suscribió casi todos los tratados, europeos e internacionales, en materia de derechos humanos, con la finalidad de cumplir con los estándares de armonización entre la legislación turca y las normas comunitarias. No obstante, en el inicio formal de las negociaciones, tanto el Consejo como la Comisión señalaron que, debido al lento aunque continuo progreso turco, las negociaciones no constituían una garantía a la adhesión y en su opinión ésta no sería posible antes de una década como mínimo.

En medio de la parálisis de los capítulos negociados, la llegada de Angela Merkel como Canciller en Alemania en 2005 y la de Nicolás Sarkozy a la presidencia francesa en 2007, fueron elementos que ralentizaron el proceso de adhesión, luego de que ambos países informaran que Turquía no debía ser candidato a miembro de pleno derecho, sino solo un “socio privilegiado”. Una categoría bajo la cual, ese país quedaría obligado al estricto cumplimiento de las normas comunitarias, pero sin la posibilidad de participar en las instituciones de la Unión. Ante el *impasse* en las negociaciones y la nueva posición germano-francesa donde las posiciones políticas de ambos mandatarios relacionadas con las peticiones sobre el tema de los derechos humanos en Turquía y su papel en los conflictos regionales, así como la amenaza de una posible inmigración turca y la influencia musulmana principalmente hacia Alemania, cambiaban radicalmente los términos de adhesión para Turquía, los nuevos y complejos requerimientos de la adhesión de otros miembros hizo desesperar al gobierno turco, que entonces optó por mostrar menos interés en la adhesión y concentrarse en un proceso de mayor activismo, presencia e influencia regional que inició a finales de la década de 1990 y que desde 2009 se sustenta al amparo de la doctrina “cero problemas con nuestros vecinos”.

Los atentados terroristas en Estados Unidos en 2011, sin embargo, devolvieron a Turquía su importancia geoestratégica ante Occidente. En consecuencia, la Comisión volvió a fijar su atención en ese país, al que consideró clave para Europa, y le aconsejó proseguir con sus reformas internas, al tiempo de considerar varios temas a tratar en la relación bilateral —entre ellos, el régimen de visados, la energía, la lucha contra el terrorismo y el bloqueo mismo de las negociaciones—. Sin embargo, la constante inestabilidad política turca entre 2012 y 2014 deterioró la imagen del país y tensó de nuevo las relaciones con el bloque. Con todo, una nueva ventana se abrió en 2015, cuando Alemania pidió a Turquía su colaboración en la crisis de los refugiados derivada del conflicto sirio, a cambio de apoyo financiero y de retomar la relación con la Unión Europea.

El acuerdo para enfrentar la crisis de refugiados se alcanzó, pero las relaciones entre Alemania y Turquía se vieron mermadas cuando en medio de la campaña electoral alemana, representantes turcos en territorio alemán trataron de impulsar la reforma constitucional del presidente Recep Tayyip Erdoğan para reforzar el poder presidencial en ese país. El tema alcanzó el debate electoral donde los principales candidatos expresaron su rechazo a la adhesión turca, una posición a la que se sumaron las de otros representantes en Austria y los Países Bajos. A la par de esta situación, el golpe de Estado fallido en Turquía en 2016 y sus consecuencias, tales como la violación a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, principalmente la represión a la libertad de expresión, y posteriormente, la cuestión del restablecimiento de la pena de muerte en el país, elevaron primero el tono de las instituciones europeas que señalaron que Turquía violaba el criterio político de Copenhague y enseguida advirtieron el cese de las negociaciones en el proceso de adhesión.

En enero de 2018, el Presidente turco visitó Francia en busca del apoyo de su homólogo francés en el proceso de adhesión. No obstante, este enfatizó que los acontecimientos en Turquía no permitían avanzar en las negociaciones y reiteró el tema de la asociación en detrimento de la adhesión. En respuesta, el mandatario Erdoğan comunicó que su país estaba cansado de esperar y que la paciencia se estaba agotando. Recientemente, la Cumbre de Varna, celebrada en Bulgaria en medio de un clima de incertidumbre y tensión debido a las operaciones turcas en Siria y a los conflictos que prevalecen con Chipre y Grecia, inició con grandes expectativas para ambas partes, pero concluyó sin soluciones ni compromisos concretos. Las autoridades europeas reiteraron su oposición a lo que

ocurre en ese país y al activismo regional turco, y el único tema en el que se comprometieron fue en otorgar mayor ayuda financiera para los refugiados sirios; mientras el presidente Erdoğan, un poco más optimista, pidió retomar el proceso de adhesión, modernizar la unión aduanera y alcanzar un acuerdo en el régimen de visados para los ciudadanos turcos. Al final, la Cumbre en Bulgaria ha dejado claro que Turquía aún deberá esperar la generación de acuerdos en una lista de temas que prioriza la agenda europea —como la migración, el terrorismo, la seguridad regional, entre otros—, antes de replantear el proceso de adhesión.

¿Aún es posible la adhesión de Turquía a la Unión Europea?

A pesar de las dificultades que han enfrentado tanto Turquía como la Unión Europea en el proceso de adhesión, los acontecimientos históricos y las cuestiones geoestratégicas dejan claro que ambas partes se necesitan e incluso dependen una de la otra —por ejemplo, en temas energéticos, la inestabilidad regional, el papel de Turquía en la OTAN y el dinamismo de las relaciones comerciales—, por lo que a pesar de que la adhesión turca al bloque europeo no se haya conseguido aún, el alejamiento bilateral sería un hecho imposible de concebir, y más cuando hoy más que nunca la colaboración de Turquía es imprescindible para enfrentar la crisis de los refugiados sirios. De tal suerte, para Turquía su pertenencia al bloque conllevaría crecimiento y desarrollo en todos los niveles al interior del país, mientras que para la Unión Europea mejoraría su posicionamiento, influencia y liderazgo geoestratégico, a la par de incrementar el mercado regional y favorecer un mayor control geopolítico de las fronteras europeas, especialmente luego de la invasión rusa a Crimea y del activismo del presidente Vladimir Putin en el Medio Oriente, así como el incremento en la tensión del conflicto sirio. Sin embargo, en los pros y los contras de la adhesión pesan más las cuestiones temporales que las condiciones permanentes, porque las primeras están supeditadas a los liderazgos políticos que prevalecen en los países miembros de mayor influencia al interior del bloque, y cuyos intereses dentro de la comunidad podrían estar en riesgo. Es el caso del poder que Turquía, por sus dimensiones sociales —principalmente las demográficas— y políticas, podría alcanzar en las instituciones europeas —en específico en el Consejo y el Parlamento que se rigen por criterios demográficos—, lo que impactaría la representatividad alemana al interior de las mismas y desequilibraría el poder regional entre los miembros.

Otro escenario por considerar en el proceso de adhesión es que los elementos en la dinámica cíclica de estabilidad-inestabilidad interna propia de cada parte han determinado y seguirán condicionando el rumbo del proceso. Es decir, si Turquía continúa por un camino de alejamiento político de la Unión Europea que de alguna manera retrasa la convergencia con estándares y políticas de pluralismo, gobernabilidad democrática y protección de los derechos humanos desde la perspectiva europea, se antoja improbable que las instituciones europeas reformulen las condiciones en el proceso de adhesión. Es importante recordar que Turquía atraviesa por un periodo especialmente complejo cuya continuación depende, en buena medida, de la permanencia del gobierno en el poder y la anuencia de una sociedad que actualmente se encuentra muy dividida explorando nuevos espacios de inconformidad con las élites políticas y especialmente con el curso de determinados procesos constitucionales. De tal suerte, esta situación al final dependerá de la propia evolución política interna que Turquía alcance especialmente en un escenario posterior a Erdoğan.

Del lado de la Unión Europea, las crisis internas y regionales por las que ha atravesado —como la crisis del euro, la crisis de los refugiados y las disputas con Rusia—, la inminente salida de un miembro de la importancia del Reino Unido y la incertidumbre de que otros repliquen el *brexit*, han mantenido en vilo el propio liderazgo de la Unión. No obstante, el papel de Emmanuel Macron como un nuevo líder de la integración, es lo que esperaba la Alemania de Merkel, ya en su cuarto mandato, para relanzar el proyecto europeo. Cuestiones como el financiamiento europeo serán los temas que dominarán la agenda comunitaria, en tanto la regional es probable que siga siendo determinada por las cuestiones de seguridad, en donde Turquía mantendrá su carácter de socio clave para temas específicos, en principio, los refugiados de siria y el conflicto mismo en ese país.

Aun así, los nuevos procesos de adhesión que anunció la Comisión Europea recientemente evidencian que el deseo político de los padres fundadores de la Unión, quienes condicionaron la permanencia y exclusividad del bloque a los valores europeos y occidentales, dista mucho de las piedras angulares de la Unión en sus orígenes. Se espera que seis nuevos países pertenecientes a los Balcanes Occidentales ingresen al bloque en 2025, algunos de los cuales poseen condiciones permanentes similares a las de Turquía. La lista está encabezada por Serbia y Montenegro, quienes ya han iniciado las negociaciones para integrarse al bloque. Detrás de ellos y con otros desafíos no menos relevantes destacan Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Albania y Kosovo. En estos procesos, la Comisión Europea ha propuesto elevar las condiciones de acceso, primeramente, ha exhortado a algunos candidatos, específicamente a Kosovo y a Serbia, y como una condición previa a la adhesión, a resolver sus diferencias bilaterales, posteriormente ha anunciado que en octubre de 2018 presentará un plan que reforzará el cumplimiento de los valores democráticos en estos procesos.

Al final, queda claro que la adhesión aún es posible, pero esta sin duda dependerá de las condiciones temporales que continúan involucrando los liderazgos políticos de los miembros europeos y los impactos del diverso e inestable escenario regional, los cuales seguirán prevaleciendo sobre las cuestiones permanentes, y en cualquier caso determinarán el éxito o fracaso de la adhesión de Turquía a la Unión Europea.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Investigación y elaboración
Jacaranda Guillén Ayala

Abril de 2018

El **Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques** del Senado de la República tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.

 **CGBSenado**

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>