

EL DILATADO PROCESO DE ADHESIÓN DE TURQUÍA A LA UNIÓN EUROPEA

Alfredo ALLUÉ BUIZA
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid

SUMARIO

I.-INTRODUCCIÓN. II.-TURQUÍA: DE UNA DEMOCRACIA IMPERFECTA A UN ESTADO CONSTITUCIONAL. III.-LA LLAMADA DE TURQUÍA A LAS PUERTAS DE LA UNIÓN EUROPEA. EL LARGO PROCESO DE PREADHESIÓN. IV.-EL RECONOCIMIENTO DEL STATUS DE PAIS CANDIDATO E INICIO DE LAS NEGOCIACIONES DE ADHESIÓN. V.-EL DESGARRO SOCIAL E INSTITUCIONAL EN TURQUÍA, LA DIALÉCTICA DE LA MUTUA DESCONFIANZA.

I. INTRODUCCIÓN

Si bien es verdad que, en lo que concierne a la juridificación del principio democrático, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, en su origen, no contenían una declaración expresa referente al valor de la democracia y a la garantía de los derechos fundamentales, sin embargo todo el proceso de integración y adhesión de nuevos Estados a partir de la *Europa de los seis* ha estado impregnado de un profundo carácter valorativo desde la perspectiva democrática. Bien es verdad que los Tratados no contenían una parte dogmática donde se recogiera y se visualizara un elenco de derechos y libertades garantizados. Sin embargo, en el período, ya histórico, de la integración comunitaria se fue configurando un acervo de protección de derechos que tuvo su primigenia plasmación en la Declaración Común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de las Comunidades Europeas, de 5 de abril de 1977, donde, reconociéndose el acervo que se deriva de las tradiciones constitucionales comunes y del Convenio Europeo de los Derechos Humanos (CEDH), el ejercicio por parte de las instituciones comunitarias de las competencias atribuidas y de los objetivos de la integración, respetarían dichos derechos. Hay que esperar al año 2000, para que el 7 de diciembre se proclame la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, a su reconocimiento, en diciembre de 2009, como parte del derecho constitutivo (al tener *el mismo valor jurídico que los Tratados*), por el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea en vigor (versión Lisboa).

El artículo 2 de dicho Tratado 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 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*. Del mismo modo, su artículo 7 determina un ámbito de protección y garantía que afec-

ta a los Estados que, adheridos a la Unión Europea; y, teniendo como se dice, un previo estándar constitucional democrático, sin embargo, con su actitud generen un riesgo de violación de los derechos contemplados en el artículo 2º, efectivamente, estén produciendo una violación grave y persistente; por lo que se podrán adoptar sanciones consistentes en la suspensión de determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate.

A lo largo del proceso de integración europea se ha mantenido inalterada (de manera consuetudinaria, como un principio material, o juridificándolo expresamente en los Tratados)¹ la imposibilidad de poder concluir la adhesión de un Estado a las, en su día, Comunidades, o, actualmente, a la Unión Europea, si éste no reunía el estándar democrático que se desprende de las tradiciones constitucionales comunes o, posteriormente de los valores expresamente contenidos en el derecho primario. De este modo, se demoró la entrada de Grecia, España y Portugal, en tanto en cuanto no tuvieran dichos Estados un sistema político democrático. De igual manera, la caída del *Muro de Berlín* hizo que llamaran a la puerta de la Unión Europea una multiplicidad de Estados incipientemente democráticos, una vez recuperada su soberanía, limitada durante décadas por la URSS; por lo que fue necesario establecer unos criterios rigurosos desde la perspectiva del compromiso democrático. Actualmente se han puesto trabas, más que suficientes, a la adhesión de países balcánicos (Croacia como país candidato y Serbia como hipotético país candidato en un futuro), mientras no resolvieran el espinoso problema de la entrega de los imputados como criminales de la *Guerra de los Balcanes* por el Tribunal Penal Internacional. Finalmente, y a ello dedicaremos nuestras reflexiones², el más que dilatado proceso de adhesión de Turquía, que, en este contexto, se encuentra en un punto muerto, al ser, todavía, un país a caballo entre una democracia *imperfecta* y un Estado constitucional.

II. TURQUÍA: DE UNA DEMOCRACIA IMPERFECTA A UN ESTADO CONSTITUCIONAL

Turquía, durante décadas ha sido calificada como una *dictadura de desarrollo* tensionada por el fundamentalismo islámico y la occidentalización³. Ha

¹ Al respecto, el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea en vigor establece que *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.*

² Tal vez fuera más pedagógico, saltándonos osadamente las directrices metodológicas que esta revista científica impone, hablar (y recomendar) una espléndida película que acaba de un plumazo con los estereotipos canónicos del *Expreso de medianoche* que han conformado una percepción a unas cuantas generaciones de europeos un tanto peyorativa de Turquía. Se trata del film titulado *Al otro lado*, de Fathi Akin, que fue Premio al mejor guión en el Festival de Cannes de 2007. Una espléndida película de vidas cruzadas de alemanes y turcos a través de una historia de dos culturas que se sumerge, como ha dicho la crítica, en el funcionamiento del mundo globalizado en un escenario político y humano donde la casualidad no existe y donde los destinos de unas personas se ramifican de un mismo tronco.

³ REVENGA SÁNCHEZ, M., *Seguridad nacional y Derechos Humanos. Estudios sobre la Jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo*, Pamplona, 2002, pág. 175.

estado impregnada por la doctrina *kemalista* expresamente tipificada en su sistema constitucional. Así, la Constitución de 1982, actualmente reformada, ponía todo su acento en el *nacionalismo* de Kemal Atatürk, en los *principios* de Atatürk y hasta el *pensamiento* de Atatürk. Para el sistema constitucional turco, según su Tribunal Constitucional (Sentencia de 14 de julio de 1983, caso *Yazar*), el nacionalismo *no era una noción separatista o racista, sino un hecho contemporáneo que comprende la voluntad de vivir juntos, la unidad sincera de igualdad indiscutible 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*. De este modo, las ideas de minoría y mayoría basadas en la diferenciación étnica están desprovistas de todo fundamento histórico y científico y no tienen cabida constitucional. Para el sistema constitucional turco ha sido una constante la consideración de que dividir la unidad nacional y otorgar a un territorio a una población de una etnia definida sería sinónimo de depuración étnica, que no puede ser compatible con los valores humanos contemporáneos. La ciudadanía, como también afirmaba el Tribunal Constitucional turco, es una noción que sobrepasa las características regionales y las diferencias, y, por el contrario, es un fenómeno unificador contemporáneo. Desde esta perspectiva, si una comunidad originaria reivindica derechos especiales en lo que concierne a la soberanía, se quiebra la identidad nacional, siendo incompatible con la noción de integridad nacional.

Esta cuestión, la cuestión nacional, ha sido un factor que ha obstaculizado el tránsito hacia la democracia en Turquía, pues está íntimamente conectado con la *cuestión kurda*. El problema del Kurdistán (cuyo territorio se comprende entre los Estados de Turquía, Irán, Irak, y, marginalmente, Siria y Armenia) y de los derechos de los kurdos está enraizado con la desaparición del Imperio Otomano, al finalizar la Primera Guerra Mundial. Así, el Tratado de Paz de Sévres, de 10 de agosto de 1920, se hacía mención, en sus disposiciones n.º 62 y 64 a la creación en el sureste de la actual Turquía de un Estado nacional kurdo. Este Tratado fue contestado con la revolución armada de Atatürk, logrando que las potencias vencedoras firmaran un nuevo Tratado de Paz en Lausana, en 1923, así como el posterior Tratado de Amistad entre Turquía y Bulgaria el 18 de octubre de 1925, donde no se estipulaba cláusula alguna respecto a la creación de un Estado nacional kurdo⁴. Tampoco la Sociedad de Naciones estableció un mandato sobre el

⁴ En la fase de elaboración del Tratado de Lausana, en un primer momento, la subcomisión de la conferencia insistió en que las minorías étnicas y musulmanas (kurdos, árabes y circasianos) podrían beneficiarse de medidas de protección, ya que estaban perfectamente protegidas por la administración turca. Las ideas de la delegación turca fueron adoptadas en la conferencia, en los términos de reconocimiento de religión y lengua (artículos 4, 6 y 7 del proyecto de Tratado) y, posteriormente, fueron reemplazados por el término minorías no musulmanas, rechazándose el criterio de Lord Curzon para reconocer una minoría kurda específica.

Kurdistán (salvo en el territorio iraquí, bajo mandato británico), no logrando ni siquiera una posible autonomía, no siendo reconocidos como minoría étnica.

En definitiva, casi hasta la fecha, la doctrina oficial del Estado turco es que *no existen kurdos en Turquía*. Como dice el profesor Pérez Sánchez⁵, *para consolidar su 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*.

Por otro lado para la construcción kemalista del Estado turco, el laicismo es un elemento nuclear, ya que el Islam no ofrece una alternativa modernizadora de la sociedad. Este rechazo a la creencia mayoritaria de la sociedad turca, al ser ésta una radical resistencia a la modernización, convirtió a Turquía en un país desgarrado, en una sociedad musulmana (religión, herencia histórica, costumbres, instituciones, donde la vida creyente impregna amplísimos aspectos de las relaciones sociales) pero con una elite determinada a hacerla moderna e insertarla en occidente. El Kemalismo, para Huntington, supone una tarea difícil y traumática de destruir una cultura secular y de imponer una cultura totalmente importada de otra civilización⁶. Como bien expresa Sara Núñez de Prado⁷, *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 tradicional 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*.

Este autoritarismo fue evolucionando, en los últimos años del siglo XX hacia una *democracia imperfecta*, caracterizada por procesos electorales tutelados por la cúspide militar y el *establishment* kemalista; pluralismo político contenido y circunscrito a un arco político más bien restringido y tímidos avances en materia de derechos humanos a partir de su incorporación al sistema de la Convención Europea de los Derechos Humanos, aunque para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), Turquía ha supuesto, a tenor de su

⁵ PÉREZ SÁNCHEZ, G., «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 José U. Martínez Carreras)*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004, págs. 3 y ss. Una de las grandes campañas de uniformización llevadas a cabo por el régimen de Atatürk fue la radical sustitución del alfabeto árabe por el latino lo que llevó a una alfabetización forzosa del conjunto de la población de Turquía. La aparición del terrorismo expresado en el PKK (Partido de los Trabajadores del Kurdistán), llevó a un reforzamiento del Gobierno de Ankara del control militar sobre dicha región, con una severidad extrema, dotando de amplios poderes de orden público y jurisdiccionales al estamento militar.

⁶ HUNTINGTON, S.: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Ed. Paidós, Barcelona, 2001, pág. 86.

⁷ NÚÑEZ DE PRADO, S., «La llamada al desencuentro entre dos culturas», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 42, enero-abril 2006, pág. 74.

jurisprudencia, un efecto demostración que llega al fondo de los correspondientes procesos de transformación del autoritarismo a la democracia⁸. Turquía ha sido en las últimas décadas un país donde ha primado la seguridad nacional, de ahí que haya sido habitual la existencia de tribunales excepcionales, con una amplia participación militar en los mismos, competentes para el enjuiciamiento de delitos que supuestamente pusieran en cuestionamiento la seguridad nacional en el contexto de la lucha antiterrorista. De ahí que Turquía haya recibido (y recibía todavía⁹, aunque la garantía y protección de los derechos ha mejorado de manera ostensible) una multiplicidad de sentencias del TEDH condenatorias 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 y asociación política y derechos conexos, libertad de expresión y de información, libertad de conciencia y religión y, también, por vulneración de derechos ontológico-existenciales como la vida, tratos inhumanos y degradantes, libertad, torturas etc.

Sin embargo, seríamos injustos si no reconociéramos también que el Estado turco ha estado y está sometido a las dos grandes amenazas a la libertad en nuestro siglo. En primer lugar, la acción de sectores del nacionalismo Kurdo, exacerbado en una sangrienta lucha terrorista, por la que se debe de reconocer en el concierto internacional a Turquía su condición de víctima¹⁰; y, en segundo lugar, la preocupante reislamización fundamentalista de la sociedad turca y del propio aparato del Estado. Un entendimiento relativista, un reconocimiento amable y elástico del fundamentalismo islámico o una visión estrechamente multiculturalista, que compartimenta espacios políticos igualmente valorados, de este problema impediría comprender los esfuerzos de Turquía por integrarse en un sistema basado en el principio democrático como es la Unión Europea, que asienta su confianza en los valores occidentales y en su fortaleza conceptual; que tienen una vocación universal y que no pueden entenderse como unos valores más que deben de convivir con otros igualmente valorados desde la perspectiva ético política.

El entendimiento de la diversidad en la Unión Europea (de ahí su lema *unidos en la diversidad*), no debe de impedir el que se busquen soluciones entendiendo esta diversidad de manera contenida que impida el abandono pasivo a la heterogeneidad y que legitime de manera indubitada el estilo de vida occidental

⁸ REVENGA SÁNCHEZ, M., ob. cit., pág. 175.

⁹ Por ejemplo: *Varnava y otros contra Turquía*, de 18 de septiembre de 2009 (Ver comentario en *Justicia Administrativa*, n.º 46, enero de 2010, págs. 112 y 113); *Kemal Taskin y otros contra Turquía*, de 2 de febrero de 2010, *Ahmet Aislan y otros contra Turquía*, de 23 de enero de 2010 y *Akdas contra Turquía*, de 16 de febrero de 2010 (*Justicia Administrativa*, n.º 48, julio de 2010, págs. 101 a 104); *Asici y otros contra Turquía*, de 15 de junio de 2010 (*Justicia Administrativa*, n.º 49, 3.º trimestre de 2010, pág. 89).

¹⁰ Sobre la actividad terrorista del PKK (*Partido de los Trabajadores del Kurdistan*), ver: BELTRÁN BENGOCHEA, J.J., «Turquía como actor, incidencia interna», *Monografías del CESEDEN: La Adhesión de Turquía a la UE*, Enero de 2007, pág. 106 y ss.

como un modelo superior que tiene también una capacidad para trasladar a otras civilizaciones, (generalmente basadas en categorías *premodernas*) los conceptos de primacía del derecho, derechos humanos y democracia.

Según *Deutsche Welle*, el resultado de un *eurobarómetro* en 2006 establecía que los tres problemas con que se enfrenta Turquía a la hora de entrar en la Unión Europea son: 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, en la fecha de su realización, el que un 48% de los ciudadanos europeos se opongan a la adhesión de Turquía, alcanzando cotas de rechazo en Austria, Alemania, Luxemburgo, Chipre y Grecia entre el 67% y 81% de rechazo, países muy sensibles a los fenómenos migratorios de la población turca o en conflicto histórico con el país otomano.

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. Es muy interesante la observación que hace al respecto el embajador español Alfonso Díez Torres¹¹: *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?*

III. LA LLAMADA DE TURQUÍA A LAS PUERTAS DE LA UNIÓN EUROPEA. EL LARGO PROCESO DE PREADHESIÓN

La primera fase de dicho proceso se inicia en 1970 (curiosamente en el mismo período que España inicia su acercamiento a las Comunidades Europeas, gracias a la inestimable labor del embajador Ullastres) con la adecuación de un

¹¹ DÍEZ TORRES, A., «perspectivas del proceso de ampliación y su impacto en el debate sobre el futuro de la UE», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 42, Enero-abril 2006, págs. 170 y 171.

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 veintisiete 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 n.º 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.

Como hemos dicho en el primer apartado, el advenimiento de la democracia en los antiguos países del *Telón de Acero* y su interés inmediato por incorporarse al espacio de integración europeo, obligó a los Estados miembros reunidos en el Consejo de Copenhague en 1993 a establecer una serie de criterios de admisión de nuevos Estados, criterios que formaron parte en su día de ese acervo material de juridificación democrática. Dichos criterios no solo establecían un elenco de compromisos macroeconómicos sino también la exigencia indubitada de adhesión a la democracia en sus múltiples formas de dichos Estados candidatos. Así se decía que: *la adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y la 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 la adhesión, incluida la observancia de los fines de la unión política y monetaria. 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.*

Sin duda, como afirma Sara Núñez de Prado¹², éste último punto, que se concreta en la *capacidad de la Unión de absorber*, 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 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 (versiones Maastricht, Ámsterdam, Niza, del fracasado Proyecto de Constitución Europea y Lisboa), donde el debate del reparto de poder entre los Estados (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) está presente en

¹² Ob. cit, págs. 80 y 81.

las sucesivas reformas que concluyen con Lisboa y donde Turquía, por su alto índice demográfico, subvertiría cualquier avance en este sentido.

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 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*¹³, aprobándose en 1998 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. *Se especificaba 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*¹⁴.

IV. EL RECONOCIMIENTO DEL *STATUS* DE PAÍS CANDIDATO E INICIO DE LAS NEGOCIACIONES DE ADHESIÓN

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.º 2500/2001 de 17 de diciembre¹⁵, relativo a la asistencia financiera de preadhesión de Turquía, donde, entendiéndose 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

¹³ NÚÑEZ DE PRADO, S., ob. cit., pág. 81.

¹⁴ Id., pág. 81.

¹⁵ DO L342, de 27 de diciembre de 2001, págs. 1 y ss. Al respecto, ver también: Reglamento (CE) 390/2001, de 26 de febrero (DO L 58 de 28 de febrero de 2001, págs. 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, págs. 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, págs. 40 y ss.), Decisión 2006/35/CE (DO L 22 de 26 de enero de 2006), pág. 34 y ss.).

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 junio¹⁶, 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 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 2010¹⁷, reconocía, en el caso turco, como ejemplos de «proyectos bien logrados» por el instrumento de preadhesión el *plan de acción plurianual de igualdad de hombres y mujeres*, el desarrollo de un *modelo de organismo de igualdad entre los sexos*, el establecimiento de *redes entre las instituciones responsables y la organización de cursos y actividades de concienciación*.

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*.

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

¹⁶ DO, L 161, de 26 de junio de 1999, pág. 73 y ss.

¹⁷ Informe anual de 2009, *sobre PHARE, los Instrumentos de Preadhesión de Turquía, CARDS y el mecanismo de transición*, COM (2010) 793 final

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 2008¹⁸ que modifica la Decisión 2006/35/CE estableció una serie de prioridades a corto lazo, estableciéndose los siguientes apartados que resumimos:

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

¹⁸ DO L 51 de 26 de febrero de 2008, págs. 4 y ss.

ble 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 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.).

Del mismo modo, esta Decisión establece unas prioridades distribuidas, también, en treinta y dos capítulos a conseguir a medio lazo; como pueden ser los objetivos vinculados a las redes transeuropeas, la sociedad de la información y comunicación, la adecuación del derecho de sociedades a las normas europeas, así como el conjunto de políticas citadas en los capítulos vinculados a la consecución de objetivos a un corto plazo que, en este caso, deberán manifestarse en el logro de objetivos más ambiciosos.

Conviene concretar cual es el sistema de negociación de los capítulos. Martin Harvey¹⁹ lo resume acertadamente: *cuando se inicia la negociación de un determinado capítulo, Turquía es invitada a presentar un documento de posición que indique la manera de trasladar e implementar el acervo en dicho capítulo, junto con cualquier solicitud de acuerdos de transición. Cuando los Estados miembros de la UE acuerdan una respuesta a la posición de Turquía, éstos están adoptando una «posición común de la UE» que es comunicada al país candidato. En el momento en que ambas partes acuerdan cómo abordar un determinado capítulo, éste puede ser «provisionalmente cerrado». Sin embargo, los capítulos individuales no se cierran definitivamente hasta que no se concluye el proceso de negociación global, de manera que «nada está acordado hasta que todo esté acordado».* La posición de los Estados en el Consejo es determinante para el avance o paralización en las negociaciones, así cuando se congelan en 2006 las negociaciones en ocho capítulos, Francia veta la posición mayoritaria de abrir cinco capítulos adicionales lo que hubiera permitido dar un respiro a Turquía en el proceso de adhesión²⁰.

¹⁹ HARVEYN, M., «Turquía y la UE: trazando el camino a seguir. Las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE: el marco negociador», *Revista Cidob D Afers Internacionals*, n.º 75, pág. 23.

²⁰ SOLER I LECHA, E., «Turquía y la UE tras el referéndum constitucional», *Política Exterior*, noviembre/diciembre 2010, pág. 65.

Dentro del control que la Comisión realiza anualmente, en el año 2006 la evaluación fue negativa²¹, como hemos dicho, en ocho de los entonces treinta y cinco capítulos de la negociación, y ninguno de los otros veintisiete podía cerrarse hasta solucionarse el fondo de la cuestión de Chipre, en concreto 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 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, en la actualidad, por el Partido Popular Europeo²².

En 2007, el Informe Anual de la Comisión Europea es menos crítico que el realizado el 2006²³, pues al 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 políticos²⁴, en el sentido de

²¹ Comunicación de la Comisión al Consejo, *Negociaciones de adhesión de Turquía*, de 29 de noviembre de 2006, COM (2006)773 final.

²² 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.

²³ CHISLETT, W., «El informe de la UE sobre los progresos realizados por Turquía para su adhesión: mucho camino por recorrer», *ARI Real Instituto Elcano*, n.º 12/2007 de 14 de diciembre, pág. 1, www.realinstitutoelcano.org

²⁴ 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 TEDH condenando a Turquía por violación del artículo 11 del CEDH, 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 (que se ha manifestado en alguna otra ocasión, como en el caso *Batasuna*) 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 kurdo DTP (Partido de la Sociedad democrática), cuarta fuerza parlamentaria, con una notable representación de 21 diputados, al considerar el Tribunal Constitucional Turco que era una formación fraudulenta-

que no se respetaban las normas europeas y las directrices establecidas por la *Comisión de Venecia* del Consejo de Europa en 1999 (en 2009 dicha Comisión dictaminó claramente acerca de la incompatibilidad de la legislación turca en la materia con el CEDH), exigiendo una adaptación de la legislación turca al respecto. De igual modo, 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 *terquedad* 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%²⁵. 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 CEDH, 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 forzados.

La Comisión considera 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, el Estado de derecho, la cohesión social y la separación entre la religión y el Estado. En este sentido, el futuro constitucional debe de pasar por un consenso de los partidos políticos y las minorías étnicas y religiosas y los interlocutores sociales.

En el ámbito socioeconómico es donde la Comisión valora más positivamente los esfuerzos realizados, por la evolución positiva de la economía turca,

mente sucesora de otra formación política ilegalizada (DEHAP) y que tenía conexiones con el PKK, en el propio Informe de 2007, la Comisión manifestó su preocupación por la posible disolución de este partido, aunque pedía al DTP, a sus diputados y alcaldes, un distanciamiento claro del PKK. Al respecto ver: ALLUÉ BUIZA, A., «El control material del pluralismo, la jurisprudencia de Estrasburgo y la regulación de los partidos políticos en España», *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n.º 15, 1.º semestre 2010, págs. 239 y ss.

²⁵ Barrera electoral que ha seguido vigente para la cuantificación de los resultados en las elecciones de 12 de junio de 2011. No obstante no afecta a las candidaturas independientes, por lo que se suele utilizar como subterfugio por partidos minoritarios, como ha ocurrido en esta consulta con el partido prokurdo BDP, el cual alcanzó solo el 5% de los votos y ha podido colocar parlamentarios «independientes».

aunque el alto crecimiento²⁶ 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 Informe²⁷.

Sobre la espinosa cuestión chipriota y las relaciones de buena vecindad, el Informe aboga 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 2009²⁸.

El 18 de febrero de 2008, se adoptó una Decisión del Consejo *Ankara* relativa a los objetivos prioridades y condiciones de la Adhesión, estableciéndose tres prioridades: 1.– el referido diálogo político sobre democracia y derechos humanos. 2.– los criterios económicos y los objetivos a lograr (liberalización del mercado,

²⁶ En 2010, Turquía era la sexta economía más importante de Europa, ocupando el decimoséptimo lugar en el mundo, siendo un territorio estratégico, puente para la transmisión de recursos naturales de la Asia ex soviética a Europa, como puede ser la conexión de la llamada red *Nabucco* de gas natural, siendo el territorio turco necesario como alternativa a la dependencia de la UE respecto de Rusia en esta materia. Al respecto ver: AYALA, J.E. de, «Los límites geográficos de la Unión Europea», *Política Exterior*, noviembre-diciembre 2010, pág. 23 y BAGIS, E., «Turkey's EU Membership Process: Prospects and Challenges», *EU Diplomacy Papers*, 5/2010, págs. 8 y 9.

²⁷ Entendiendo la ausencia de corrupción en 10 puntos, Turquía alcanzaba la cifra de 4,1 puntos (España en dicha fecha, su puntuación era de 6,7 (fuente: Transparency Internacional en 2007, citado por Chislett, William, «El Informe...», *ob.cit.*, pág. 2).

²⁸ POPE, H., «Equilibrios turcos: entre la UE y Oriente Próximo», *Política Exterior*, noviembre-diciembre 2010, pág. 30. El tema de las relaciones con Israel ha dado en los últimos años un giro en detrimento de las buenas relaciones entre Turquía y el Estado hebreo. La crisis de la llamada *flotilla humanitaria* en 2010 ha hecho mil pedazos las relaciones de colaboración entre los dos Estados, ya que *el daño causado a la relación de confianza entre Turquía e Israel descarta la posibilidad de un rápido retorno de Ankara a su papel de facilitador entre los israelíes y otros países de Oriente Próximo* (Id., pág. 33).

economía sumergida, infraestructuras, educación, salud, etc.) 3.– la aptitud para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión como es la adecuación de las estructuras administrativas y jurisdiccionales y de la legislación turca para poder asumir el acervo jurídico comunitario que *engloba la transposición de las» reglas del juego» que vinculan a los Estados miembros y la capacidad administrativa para aplicar dicho acervo en términos de derechos y obligaciones*

En 2009, la Comisión emite su Informe anual²⁹, 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 minorías³⁰, etc., aunque se 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 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 Europeo³¹, 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 tiene unas previsiones de crecimiento para 2010, en plena crisis económica en el entorno de la Unión Europea, del 8,2%, perteneciendo a la *selecta familia* de los llamados *países emergentes*³², 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%³³.*

²⁹ 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, págs. 74 y ss.

³⁰ 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.

³¹ Informe *Sobre las relaciones económicas y comerciales con Turquía*. PE Documentos de Sesión A7-0238/2020 de 17 de agosto, pág. 9.

³² SORROZA, A., «Estrategia de ampliación de la UE: principales retos (y oportunidades) 2010-2011», *ARI 10/2011* de 19 de enero, *Real Instituto Elcano*, pág.2, pág. Web citada.

³³ CHISLETT, W., «El coste para la UE de *perder* Turquía», *ARI, 2/2011*, de 12 de enero, *Real Instituto Elcano*, pág. 5, pág. Web citada.

No obstante, algunos medios de comunicación, instituciones y agentes sociales consideran que en el trasfondo del Informe se suspende a Turquía. Así, en octubre de 2009, Naciones Unidas indicaba que Turquía ocupaba el puesto 101 de 109 en cuanto a igualdad de género y el Foro Económico Mundial lo situaba en el puesto 131 de 134, en lo que concierne al acceso a puestos de responsabilidad. Igualmente, el Informe sobre Libertad Religiosa en el Mundo del Departamento de Estado de EEUU señalaba que en Turquía se bloquean los ascensos en las instituciones públicas por razón de la fe. En el Informe de Reporteros Sin Fronteras de ese año se indicaba que Turquía había bajado veinte posiciones en el índice de libertad de prensa y el 27 de octubre de 2009, el TEDH fallaba contra Turquía por el cierre temporal de cuatro periódicos, a los que se había acusado de hacer propaganda prokurda. Para Ferai Tinç, presidenta del Instituto de Prensa Internacional, *en libertad de prensa, Turquía va por detrás de sus propias experiencias democráticas*³⁴.

El Parlamento Europeo emitió una Resolución³⁵ 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 lamenta, llama la atención y reitera 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, lamentando la ilegalización por el Tribunal Constitucional turco del *DTP*, así como la prohibición de la actividad política de alguno de sus representantes. También, el Parlamento Europeo lamenta, dentro del logro del establecimiento de un poder judicial independiente, el Tribunal Constitucional haya anulado la legislación que limita la jurisdicción de los tribunales militares. Igualmente lamenta el que no se haya avanzado en la creación de la oficina del Defensor del Pueblo y hace hincapié en las limitaciones a la libertad religiosa y a la posición de subalternidad que sufren las minorías afincadas en el sudeste del país o de la

³⁴ Opiniones todas ellas recogidas por el corresponsal Daniel Iriarte en su crónica titulada: «Turquía se gana apulso un suspenso», *ABC*, 29 de octubre de 2010, pág. 34. No obstante, sobre la cuestión de los derechos de las mujeres en Turquía es muy compleja, a juicio de William Chislett («Las élites laicas en Turquía intentan vetar al partido islamista gobernante», *ARI Real Instituto Elcano*, n.º 36/2008, de 23 de abril, pág. 3, página Web citada.) el cual considera que *las mujeres kemalistas no se han dado cuenta de que el AKP (partido islamista gobernante) ha hecho más por la causa de los derechos de las mujeres que los partidos «laicos» en el pasado*. Para ello, el Autor se poya en el Informe de 2007, publicado por European Stability Initiative (ESI), donde se apuntaba que *hay quienes temen que Turquía pueda dar la espalda a sus tradiciones laicistas. Algunas voces más airadas proceden de las mujeres kemalistas quienes insisten en que el ascenso del «Islam político» representa una grave amenaza para los derechos y libertades de las mujeres turcas. Ha habido incluso llamamientos a la restricción de la democracia turca, para proteger los derechos de las mujeres. Sin embargo este «feminismo autoritario» está alejado de la realidad de la Turquía contemporánea y de sus logros en los últimos años*.

³⁵ Do C 341E, de 16 de diciembre de 2010, págs. 59 y ss.

población griega. Igualmente el Dictamen es sensible a las limitaciones a la libertad de expresión y a las restricciones en cascada de la libertad de prensa, detectando, por otra parte, escasos progresos en la política de buena vecindad, especialmente con Chipre.

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 Consejo³⁶, mucho más positivo, 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 2010³⁷. En dicha reforma (aunque la Comisión aboga por una revisión constitucional que de lugar a una nueva Constitución civil) se introduce la *limitación de las competencias de los tribunales militares, la reestructuración del Tribunal Constitucional; la ampliación de la composición del Consejo Superior de la Magistratura y la Fiscalía, para hacerlo más representativo del conjunto del poder judicial; extensión de los derechos sindicales en el sector público; establecimiento de las bases para la adopción de medidas especiales de protección de los derechos de las mujeres y los niños; garantía de la protección de los datos personales; garantía del derecho a recurrir a un Defensor del pueblo, lo que sienta las bases jurídicas para el establecimiento de tal institución.*

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*³⁸, 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,

³⁶ De 9 de noviembre de 2010, COM (2010)660, págs. 19 a 21 y 68 y ss.

³⁷ Según la Constitución de 1982, se puede proceder a una reforma automática si se cuenta con 367 votos parlamentarios, pudiéndose plantear la reforma por la vía referendaria si se cuenta con 330 votos parlamentarios, lo que en este caso permitió al AKP en el Gobierno convocar unilateralmente dicha consulta al tener 330 votos en la Cámara turca, proponiendo el referéndum en principio, para el mes de julio de 2010, una vez firmada la iniciativa por el Presidente de Turquía el 12 de mayo de 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, Daniel, *ABC*, 17 de mayo de 2010, pág. 40). No obstante, esta formación política planteó meses antes ante el Tribunal Constitucional, alegando violación de una cláusula de intangibilidad (el principio vigente del laicismo) un recurso contra dos enmiendas referidas a la libertad de utilización del velo islámico en las universidades a fin de poder garantizar el acceso a la educación a todos los ciudadanos e impedir que se vetara el acceso de estudiantes a la universidad en razón de la exteriorización de sus creencias religiosas. El Tribunal Constitucional, el 24 de febrero de 2010, estimó dicha impugnación al considerar que las enmiendas permisivas con el velo «son contrarias al no modificable principio constitucional del laicismo»

³⁸ Nombre del programa revolucionario de Atatürk.

contra la red o trama golpista denominada *Ergenekon*³⁹ (formada por funcionarios de la magistratura y de las universidades, militares retirados y en activo, abogados y periodistas) que pretendía desestabilizar el país mediante atentados terroristas que justificaran la intervención de los militares. La desarticulación de esta red estaba entre las reiteradas exigencias de la Unión Europea estando presente en todos los informes de las instituciones comunitarias, como un tema a resolver urgentemente.

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 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*⁴⁰.

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*⁴¹. 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 consenso de que el proceso abierto en 2005 será de larga duración e indefinido⁴².

³⁹ Nombre de una leyenda mitológica que narra el origen del pueblo turco y que hace referencia al lugar mítico de los valles de los Montes Altay, donde un niño cuidado por la propia naturaleza tiene una descendencia numerosa y funde una montaña de hierro a fin de poder producir el éxodo del pueblo turco.

⁴⁰ Crónica de Enrique Serbeto en *ABC*, 9 de diciembre de 2010, pág. 33.

⁴¹ *Parlement Européen, Communiqué de Presse*, pág. 1, www.ec.europa.eu/elargement/presscorner

⁴² Parlamento Europeo: notas de prensa, pág. 1, www.europarl.europa.eu/es/pressroom

V. EL *DESGARRO* SOCIAL E INSTITUCIONAL EN TURQUÍA, LA DIALÉCTICA DE LA MUTUA DESCONFIANZA

Todo este complejo y dilatado contexto de negociaciones entre la Unión Europea y Turquía se agrava, aun más si cabe, por la propia situación interna, a nivel político e institucional, que sufre Turquía desde la llegada al poder del partido islamista AKP, lo que ha generado una dura resistencia del frente laicista al considerar que en el programa de islamismo *moderado* del Primer Ministro Erdogan reside una *agenda oculta* tendente a una reislamización de la sociedad musulmana que pondría en peligro la obra de modernización del kemalismo.

En Turquía se produce de manera paradigmática, como hemos dicho al principio, esa confrontación entre modernización y reislamización; en definitiva un *choque de civilizaciones* en un espacio que aspira a integrarse en la Unión Europea. La pregunta que debemos hacernos es si estamos ante una dirección política (el AKP en el poder) moderada y conservadora en lo religioso, una especie, como se ha dicho, por analogía, de *versión musulmana de los partidos democristianos europeos*⁴³, pero leal con los valores donde pretende integrarse, sin que ponga en peligro las bases constitucionales del sistema democrático occidental (que es el de la Unión Europea) o, por el contrario, es legítimo plantear una desconfianza con un enemigo existencial de la democracia como es el islamismo, entendiéndolo como meramente táctico su repliegue en la moderación (*tomaremos el poder con vuestras leyes y gobernaremos con las nuestras*)

La resistencia a la deriva islamista ha sido llevada a cabo por el histórico partido CHP (Partido Republicano del Pueblo) y ha tenido una singular aceptación y respaldo entre la población de las grandes ciudades, manifestándose por ejemplo contra la elección parlamentaria de un Presidente islamista (Gül) frente a la previsión constitucional de elección directa; las protestas contra la costumbre de la mujer del Presidente de comparecer con velo en actos institucionales, e igualmente, con la permisividad de utilización del velo en las universidades o, también, contra la legislación sobre publicidad *escandalosa*, la limitación de la venta de alcohol, una legislación discriminatoria para la mujer en materia de adulterio o el nombramiento de devotos musulmanes en puestos claves como la presidencia del Banco Central⁴⁴.

⁴³ IRIARTE, D., «Erdogan quiere acumular más poder tras las elecciones turcas», *ABC*, 11 de junio de 2011, pág. 32. El propio cronista considera, recogiendo también las palabras del politólogo Hakan Yilmaz, que *el AKP viene mostrando una cierta deriva intolerante y un giro cada vez más conservador, especialmente en el último medio año...Antes había otros elementos que hacían del Islam del AKP algo muy moderado. Ahora estos elementos se han disipado, haciendo emerger el núcleo ideológico, los valores islámicos que no son particularmente democráticos.*

⁴⁴ DEVRIM, D., «El bloqueo de las elecciones presidenciales turcas: un conflicto de voluntades entre los islamistas moderados y el establishment laico», *ARI*, n.º 59/2007, de 20 de julio, *Real Instituto Elcano*, pág. 3, pág. Web cit.

Desde la perspectiva de la resistencia de orden institucional, el CHP planteó ante el Tribunal Constitucional turco, como hemos dicho, un recurso contra la elección parlamentaria del Presidente de la República. Su estimación por el alto tribunal obligó a la convocatoria de elecciones presidenciales directas al no tener el partido gobernante una mayoría de dos tercios en el parlamento, requisito constitucional para poder evitar las elecciones directas. También las elites laicas estuvieron a un paso de desatar una crisis institucional de envergadura, pues el propio AKP en el poder fue sometido aun proceso de ilegalización ante el Tribunal Constitucional, el cual desestimó tal medida por un solo voto.

Una desconfianza *desde dentro* y, también una desconfianza *desde fuera* como, por poner ejemplos, ha sido la deriva judeófoba de Turquía (tradicional aliado estratégico de Israel). Igualmente, la escasa sensibilización de occidente por comprender que Turquía es una víctima del terrorismo kurdo, incitan a un repunte del nacionalismo y un giro más oriental, en el encuentro con *amistades peligrosas* en el este europeo, y cada vez más resistente a la búsqueda de acuerdos que desbloqueen el proceso de adhesión, visto como un entramado de *medidas dilatorias artificiales*, en palabras de Hermann Tertsch⁴⁵.

La elecciones parlamentarias celebradas el 12 de junio de 2006 no resuelven esta confrontación, al no lograr el partido de Erdogan mayoría suficiente para proceder a una reforma constitucional en profundidad, como exige le Unión Europea. Si bien es verdad que el AKP ha triunfado en las elecciones, no ha logrado la mayoría de dos tercios de los diputados para proceder a una reforma unilateral. La recomposición parlamentaria del CHP obliga a una búsqueda de un consenso constituyente, impensable en la actual coyuntura, lo que difícilmente coadyudará a un desbloqueo del proceso de adhesión.

Con estos mimbres, ¿se puede ampliar el número de miembros de la Unión Europea admitiendo a Turquía? Creemos que todavía es posible; pero si Turquía evoluciona hacia una reislamización imparable, será imposible, siendo muy difícil la búsqueda de soluciones intermedias como la *asociación privilegiada*. Luego no hay mucho tiempo. Sin embargo, las urgencias pueden significar un cierre en falso de un serio dilema: si la llamada *agenda oculta* se evidencia, la Unión Europea desarma a un importantísimo sector que apuesta por la modernización y perderemos la oportunidad de generar un muro de contención, una verdadera *frontera de los civilizados* frente a la marea islamista, hasta ahora mantenida simbólicamente, más allá de la paradoja territorial, por el Estado de Israel.

La solución, si es que existe, pasa previamente por un consenso constitucional que evite una revisión total de la Constitución Turca en beneficio de un sistema presidencialista. Se hace necesario revisarla ampliamente, como exige la

⁴⁵ El propio Autor en un artículo titulado «El Atatürk con Corán» (ABC, 11 de junio de 2011, pág. 32), considera que el AKP *avanza en lo que sus adversarios denominan «doble agenda» con imprecisiones islamistas en leyes y formas de vida, muchas veces con abierta presión sobre las fuerzas laicas.*

Unión Europea, pero sobre la base del mantenimiento de un sistema de parlamentarismo racionalizado y donde los principios de la modernización y la garantía de derechos dentro del estándar del CEDH impidan una deriva de Turquía hacia posiciones totalmente incompatibles con los principios y valores de la Unión Europea.

Abstract

Turkey has been an «imperfect democracy». Turkey has been knocking on the European Union's door for decades. Joining the Union is a long and arduous process-since it involves transforming the laws and economies of the applicant countries. In the case of Turkey, the accession process comes up against insurmountable obstacles like the lack of true democratic deepening or the weak protection of human rights (pluralism, freedom of expression, judicial independence, women's situation etc). However, the economic side is more advanced. Another major obstacle is the Turkey's attitude towards Cyprus. All these aspects hinder the EU's accession of a «torn country», struggling to overcome the conflict between secularism and Islamism.

Résumé

La Turquie à été considérée comme une démocratie imparfaite et, dans ces conditions, elle reste à la porte de l'Union Européenne depuis des dizaines d'années. Bien que la situation économique du pays ne soit pas un problème, le procès d'adhésion s'est heurté à des obstacles insurmontables se rapportant au manque d'une véritable démocratie ou à la faible protection des droits de l'homme (pluralisme, liberté d'expression, indépendance judiciaire, situation de la femme). L'attitude de la Turquie envers Chipre constitue aussi un problème majeur qui rend difficile l'adhésion à l'Union Européenne d'un «torn country» qui lutte pour résoudre le conflit entre laïcisme et Islamisme.