

## El ingreso de Turquía a la Unión Europea: una cuestión de identidad

### *Turkey's EU membership process: an identity issue*

LEIZA BRUMAT<sup>1</sup>

**Resumen:** El proceso de asociación de Turquía a la UE es uno de los más prolongados y complejos de la historia del bloque regional. Ha sido, sin dudas, el que más debates ha suscitado. Este artículo tiene por fin identificar las principales variables relacionadas con cuestiones identitarias que permitan explicar la reticencia europea al ingreso de este país como miembro de pleno derecho. A partir de un repaso teórico por los procesos de construcción de identidades nacionales y regionales, se analiza brevemente el proceso histórico, institucional y los debates en torno al ingreso de Turquía a la UE.

**Palabras clave:** Turquía- Unión Europea- Integración regional- Identidad.

**Abstract:** The association process of Turkey into the EU is one of the longest and most complex processes in the bloc's history. It has been the one that has spurred more debates. The objective of this article is to identify the main variables related to identity issues, to explain Europe's resistance to the entrance of this country as a full member. Therefore, a brief theoretical description of the processes of construction of national and regional identities will be done. Then, an analysis of the historical and institutional processes together with the debates about the question of Turkish entrance to the EU will be provided.

**Keywords:** Turkey- European Union- Regional Integration - Identity

### Introducción

El proceso de adhesión de Turquía a la Unión Europea (UE) es uno de los más prolongados y complejos de la historia del bloque regional. Comenzó en 1953, cuando Turquía pidió ser socio de la Unión, y aún no ha finalizado. Su complejidad obedece a que es un proceso muy debatido: se han registrado amplias oposiciones dentro de la UE, que cuestionan el grado en el cual Turquía pertenecería o no a Europa.

Este artículo tiene por fin identificar las principales variables relacionadas con cuestiones identitarias que permitan explicar la reticencia europea al ingreso de

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciências Sociais- FLACSO. Profesora de Relaciones Internacionales (UADE-UdeSA). Dirección: Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Lima 717, Ciudad de Buenos Aires. Email: lbrumat@uade.edu.ar

Recebido em 24 de abril de 2014

Aceito em 26 de maio de 2014

Received on April 24, 2014

Accepted May 26, 2014

DOI: 10.12957/rmi.2014.10716

este país como miembro de pleno derecho. Para esto, en primer lugar, se hará referencia a las nociones de identidad nacional y regional y a la creación de las mismas, desde una perspectiva constructivista. Para poder explicar la influencia de los Estados miembros opuestos al ingreso de Turquía y sus factores domésticos, se hará breve referencia al liberalismo intergubernamental<sup>2</sup>. Así, siguiendo a Schimmelfenning (2005), se buscará articular los elementos de ambos modelos teóricos que resultan complementarios para poder explicar de manera comprensiva la reticencia de la UE al ingreso de Turquía.

A continuación, se tratarán por separado cuestiones referidas a la identidad europea. Luego, se hará una breve mención de la historia de las relaciones entre ambos actores, buscando explicar la creciente complejidad de este proceso y su relación con cuestiones y discursos en torno a la identidad europea. Posteriormente, se describirán de manera sintética las diversas posturas que se dan en el debate dentro de Europa con respecto a la membresía de Turquía<sup>3</sup>. En este debate, se analizarán las cuestiones relacionadas con la identidad europea que son parte del juego. Seguidamente, se detallarán las condiciones y el procedimiento establecidos por la UE para dicha adhesión, haciendo énfasis en los requisitos políticos y las “peculiaridades” que hacen a este proceso más prolongado y complejo, lo que nos permitirá explicar cómo los intereses nacionales de los Estados miembros lo condicionan y en qué medida los gobiernos estatales retienen un

importante margen de decisión al respecto. Finalmente, se arribará a una conclusión.

### **Identidad nacional y regional**

De acuerdo con Guibernau (2007), los criterios definidores de una identidad son la continuidad en el tiempo y la diferenciación de otros, lo que lleva a la distinción entre los miembros, aquellos que pertenecen al grupo, y aquellos que no, los que a veces pueden ser vistos como enemigos. La continuidad proviene de la concepción de una nación con raíces históricas que se proyecta hacia el futuro. La diferenciación proviene de la conciencia de que se forma una comunidad diferenciada con una cultura, pasado, símbolos y tradiciones compartidas, sujetas a un determinado territorio. Esta visión coincide con la de Slocum y Van Lagenhove (2005), para quienes las identidades están basadas en mitos, visiones del mundo e interpretaciones de la historia que definen quién es un miembro del grupo y quiénes son asimismo sus potenciales enemigos. Dichas representaciones mitológicas pueden ser utilizadas por los líderes políticos para ganar apoyo para una determinada ‘causa’, promocionando la competencia a nivel social, entre diversos grupos. En esas situaciones, las amenazas son posicionadas como amenazas a la existencia misma de todo el grupo. Como indica Wendt (1992), las amenazas sociales son construidas intersubjetivamente. Según Slocum y Van Lagenhove (2005), el significado de la ‘identidad’ variará según el contexto en el que se utilice. Las identidades no son mutuamente excluyentes, y pueden ser construidas mediante el discurso. Para ellos, la nacionalidad, como un tipo de identidad, es una construcción social.

Para Wendt (1992), las identidades forman la base de los intereses y los actores definen

<sup>2</sup> En sus dos primeras etapas: la formación de preferencias a nivel doméstico y la negociación en la mesa de Bruselas.

<sup>3</sup> Este trabajo se centra en los debates para el ingreso de Turquía desde la perspectiva de la UE. En la nota al pie 9 y en otros trabajos (Brumat, 2010) se tratan las posiciones de los diversos grupos de interés en Turquía con respecto al ingreso a la UE.

a ambos en el constante proceso de interacción social. Desde el constructivismo, se asume que la UE, en su proceso mismo de construcción, está redefiniendo las identidades y preferencias nacionales (Pollack, 2005).

Guibernau (2007), identifica cinco estrategias empleadas por los Estados para crear una única identidad capaz de unir a sus ciudadanos. A los efectos del presente análisis, entenderemos que estas estrategias pueden ser tomadas también por las elites políticas de la UE y utilizadas con el mismo fin de crear una identidad regional. De dichas estrategias, tomaremos las siguientes: la creación y difusión de una serie de símbolos y rituales que buscan reforzar un sentido de comunidad entre los ciudadanos; el fomento de una ciudadanía, que incluye una serie de derechos y obligaciones civiles y legales bien definidas. Esto a su vez incluye una distinción crucial entre los incluidos y excluidos de la comunidad de ciudadanos. En este sentido, es con el Tratado de Maastricht en 1992, que en Europa habría emergido un tipo de ciudadanía ‘post-nacional’. Finalmente, otra estrategia es la creación de enemigos comunes. Este es un proceso dinámico, debido a que las tradiciones deben ser reinventadas y actualizadas constantemente.

### *Identidad europea*

Slocum y Van Lagenhove (2005) encuentran la razón de la promoción de un sentido de identidad europeo en el llamado ‘déficit democrático’ de Europa, es decir, la distancia que existe entre las instituciones y los ciudadanos europeos<sup>4</sup>. Para que esta distancia se acorte, se necesita que los ciudadanos se sientan más identificados con Europa, que se ‘europeicen’.

La construcción de una identidad europea, según Guibernau (2007) nació en conexión con una herencia cultural y política representada por la democracia de Atenas, y se consolidó con dos sucesos clave: la Ilustración y la Guerra Fría. Para este autor, en la actualidad se están buscando criterios para definir las fronteras culturales de Europa. Esto se hace mediante la búsqueda de un pasado y tradiciones comunes para identificar o inventar algunos elementos capaces de actuar como pilares en la construcción de un sentido compartido de identidad, que idealmente debería ir junto con una mayor integración institucional de la UE. Por otro lado, esta identidad cultural también se refuerza con los símbolos y rituales, lo que comenzó realizarse en la década del ochenta, con la creación de una bandera e himno europeos, la financiación de intercambios para estudiantes y eventos deportivos europeos, entre otros. Todo esto buscaba al mismo tiempo resguardar las especificidades nacionales.

Esta identidad tiene raíces, como fue mencionado, en las ideas seculares diseminadas por el Iluminismo. Dichas ideas, que contribuyeron a la consolidación del Estado nación como institución política, incluían la aceptación de la democracia parlamentaria como forma de gobierno, la separación del Estado y la Iglesia, el deseo de progresar y el concepto de ciudadanía.

El Tratado de Maastricht de 1992 incluye todas estas ideas, por lo que resulta un documento fundamental para comprender dichos procesos. Es allí que se establece el principio de no exclusión entre los diferentes grados –nacional y europeo– de la ciudadanía (Rubio García, 2010). Según Guibernau (2007), la característica más importante que une a los europeos en términos de cultura política se encuentra en Maastricht. Allí se proclama la adhesión de los Estados miembros a “los principios de libertad, democracia y respeto de los

<sup>4</sup> Sobre el déficit democrático de la UE ver Bellamy y Castiglione (2006).

derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho” y a su deseo de “*acrecentar la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones*” (cursiva propia). Con esta visión coincide Schimmelfenning (2005), quien considera que estos valores hacen que la UE sea una “organización comunitaria” caracterizada por un *ethos* común, definido por una identidad política basada en la democracia liberal. Dichos valores básicos que conforman el *ethos* comunitario de la UE son utilizados como fundamentación para legitimizar el rechazo de Turquía al interior de la UE. Resulta importante notar, a los efectos del presente trabajo, que estos valores están también reflejados en los criterios políticos de Copenhague y en el Tratado de la Unión Europea (TUE).

Desde este punto de vista, el punto de unión más fuerte de las sociedades europeas es este *ethos* democrático liberal, debido a que otros elementos tales como la geografía, la historia o la homogeneidad cultural no lo pueden ser. Por un lado, la geografía cambió repetidas veces a lo largo de la historia, por el otro, la UE incluye a muchos países con costumbres y religiones diversas. Finalmente, la historia recuerda que Europa en el pasado estuvo más tiempo dividida y en guerra que unida.

Para Guibernau (2007), la identidad europea será diversa de la nacional debido a que Europa es un proyecto creado por los Estados nación, que continúan manteniendo una distinción marcada entre asuntos ‘comunitarios’ y ‘domésticos’, a la hora de tomar decisiones o formular políticas. Una identidad europea muy fuerte sería perjudicial para la fidelidad de los ciudadanos hacia sus Estados. La identidad europea está creada por elites, en un proceso *top-down*. Su objetivo es promocionar un sentimiento de solidaridad entre poblaciones muy diversas.

Según Schimmelfenning (2005), el liberalismo intergubernamental y el constructivismo social pueden ser complementarios debido a que las identidades pueden ejercer una importante influencia en las instituciones. Si una cuestión tiene una fuerte dimensión identitaria, entonces las normas involucradas en el tema tendrán legitimidad en la UE y a su vez tendrán una fuerte consonancia con ideas domésticas de los actores. De esta manera, veremos cómo ambos modelos teóricos se articulan, explicando cómo los intereses nacionales son definidos a partir de identidades y de intereses domésticos, y cómo ambos elementos influyen en el rechazo europeo a Turquía.

### Breve historia de las relaciones entre Turquía y la UE

El comienzo de las relaciones de Turquía con la UE se remonta al 31 de Julio de 1959, cuando pidió asociarse a la entonces, Comunidad Económica Europea (CEE) (DCE en Turquía, 2006). Su pedido fue aceptado en 1963, cuando se firmó el acuerdo de asociación (llamado Acuerdo de Ankara). En 1970 se firmó un protocolo adicional al mismo donde se establecieron los objetivos fundamentales de la Asociación, como por ejemplo, la instauración de una Unión Aduanera en tres fases (UE, 2006). Turquía fue el segundo país en firmar un acuerdo de asociación con la CEE, el cual es visto normalmente como el paso previo a la membresía plena (Hakki, 2006). La Unión Aduanera se completó en 1996, pasando a ser Turquía, entonces, el único país que posee una Unión Aduanera con la UE<sup>5</sup>. Esto muestra que en cuestiones económicas, Europa no muestra reticencias para integrarse con Turquía, sino que estas

<sup>5</sup> Con un volumen de comercio de entre 50 y 70 mil millones de euros, Turquía es el quinto socio comercial más importante de Europa. Más información disponible en <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/turkey/> (visitado en abril 2014).

comienzan a aparecer cuando se trata de cuestiones políticas.

En la cumbre de Luxemburgo de 1997, la UE decidió no incluir a Turquía entre los diez países candidatos que se incorporaron en mayo de 2004, ni entre los otros dos que lo harían en 2007. Ankara, en consecuencia, se distanció de Bruselas, hasta el punto de casi romper las relaciones (Chislett, 2004). En 1999 la Comisión Europea reconoció a Turquía el status de país candidato. Sin embargo, destacó que sólo se abrirían las negociaciones cuando se cumpliesen los *criterios políticos* de Copenhague: poseer instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto de las minorías. Se le otorga este status por considerar que se trataba de un país democrático, capaz de incorporar el acervo comunitario, si bien a su vez presentaba graves lagunas en términos de derechos humanos y de protección de las minorías. Lo cual, demuestra que la reticencia al ingreso de Turquía se basa en el elemento más fuerte a la hora de definir de alguna manera la “identidad europea”: su cultura política, basada en la democracia liberal. Basar el rechazo en este fuerte elemento de “homogeneización” cultural, en el *ethos* comunitario europeo es lo que otorgaría entonces legitimidad a esta posición.

A partir de ese momento, los sucesivos informes periódicos establecieron los avances de Turquía y los puntos débiles que deberían mejorar para poder obtener el status de país candidato. La mayor parte de estos informes siempre destacaba la necesidad de cumplir con los *criterios políticos* de Copenhague. Es decir, cumplir con la base de la identidad política europea.

En 2005, el Consejo Europeo decidió abrir las negociaciones de acceso de la República de Turquía a la UE, tras considerar que cumplía con estos criterios, pero resaltando que Turquía tenía aún muchas reformas

políticas por realizar. La fecha de posible entrada del país a la Unión sería a partir de 2014, luego se extendió a 2023<sup>6</sup>.

Desde ese momento, Turquía comenzó a realizar cambios más intensos en su política doméstica en pos del ingreso a la UE, tales como enmiendas en la Constitución Nacional, la aceptación de otros idiomas en el espacio público (o sea, la utilización del kurdo) y la abolición de la pena de muerte. Es un país que desde hace más de 40 años está intentando incorporar valores y normativa europeas en pos de ser parte de este proyecto, lo que muestra cómo Europa como región ayuda a modificar la identidad de Turquía y a su vez, cómo la identidad de Turquía, autodefinida como “puente” entre Oriente y Occidente condiciona su accionar en política doméstica y exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía, 2007)<sup>7</sup>. Este rol de “puente” conforma su principal estrategia en su objetivo de relación con Occidente<sup>8</sup>.

En los últimos años, como producto de los seguidos rechazos de la UE y la crisis económica que experimenta Europa, el apoyo popular en Turquía con respecto al ingreso a la UE ha declinado progresivamente<sup>9</sup>. Sin embargo, (y a pesar de las declaraciones críticas de la UE) la política oficial de Turquía ha sido la de seguir sosteniendo firmemente su candidatura a la Unión<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Las negociaciones se encuentran suspendidas hasta que Turquía no acepte a Chipre como Estado miembro de la UE parte del Acuerdo de Ankara. Turquía pretende ingresar en 2023, año centenario de su independencia.

<sup>7</sup> Si bien durante momentos tales como la Guerra Fría, para autores como Buzan, et.al. (1998), Turquía actuó como un “insulator” marcando fronteras de “indiferencia”, aislando a Occidente y Oriente.

<sup>8</sup> Desde este punto de vista, Turquía proporcionaría credibilidad a las iniciativas europeas en el Mediterráneo y Oriente Medio al pertenecer tanto a la UE como a estas Organizaciones.

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo The Economist (2013).

<sup>10</sup> Las razones de este sostenido apoyo se encuentran en la compleja dinámica de la política doméstica turca. En breve, no existen en la política turca grupos influyentes fervientemente opuestos al ingreso a la UE. En general, se pueden distinguir dos posiciones: aquellas “pro-UE” y las “euroescépticas” (Oguzlu, 2004b). Los que sostienen la

Turquía fue fundada bajo valores occidentales y su sistema político fue inspirado en el europeo occidental<sup>11 12</sup>. Se trata de una de las economías que más creció en la última década, con una amplia mano de obra joven y calificada, poseedora a su vez de recursos naturales. Además, sus relaciones exteriores pretenden “conciliar” las diversas culturas a las que pertenece. Entonces, ¿por qué existe tanta reticencia por parte de Europa a su ingreso como miembro de pleno derecho? Si bien las razones son múltiples y complejas, en este artículo se tratarán aquellas cuestiones que explican dicha reticencia desde el punto de vista de la identidad europea.

### El ingreso de Turquía: debates en la UE

El Eurobarómetro muestra que desde 2005 más del 50% de la población de la UE se opone a la membresía de Turquía (Barysch, 2007). De hecho, ningún país en la historia del organismo ha despertado tantas reacciones negativas ante su ingreso como lo ha hecho Turquía (Karakan, 2006). Las razones de la polémica son diversas: las hay de índole cultural, ideológica, política, fronteriza, demográfica. Sin embargo, aquí nos centraremos en aquellos factores relacionados con cuestiones referentes a la identidad: la seguridad, la cultura, la

---

primera posición son las elites liberales, los medios de comunicación y los islamistas moderados (el actual partido en el gobierno, el AKP, es un ejemplo). Consideran que Turquía debería tener una política exterior claramente orientada hacia Europa y que, al ser la parte más débil, debería hacer más cesiones para poder ingresar a la Unión (Oguzlu, 2004a). Los “euroescépticos” son: los sectores más Kemalistas y nacionalistas de las fuerzas armadas, los burócratas de alto nivel y algunas figuras políticas conservadoras. Estos grupos ven al reconocimiento de Chipre, y a ciertas concesiones de derechos a las minorías del país (por ejemplo los kurdos) como amenazas a la seguridad y a la integridad territorial turca. Sus intereses coinciden con los intereses de seguridad nacional turca dictados por los militares. Ellos sienten que la UE discrimina a Turquía (Oguzlu, 2004a) a la hora de imponer condiciones para su acceso a la Unión.

<sup>11</sup> Los valores del Iluminismo europeo están reflejados en la Constitución de la República de Turquía en su Preámbulo y artículos 1 y 2.

<sup>12</sup> Ver Farley, 1995.

religión, la historia, las migraciones y la geografía.

Entre los países que más resisten el ingreso de Turquía se encuentran: Austria, quien declaró oficialmente su oposición al comienzo de las negociaciones de acceso con Turquía en 2005. Una entrevista llevada a cabo en 2006 mostró que la principal razón de esta oposición era cultural: tres cuartos de la población austríaca sostuvo que Turquía no es un país europeo (Barysch, 2007). Otros países opuestos a la adhesión son Francia, República Checa y Dinamarca que luego de empezar las negociaciones con Turquía declararon su acuerdo con la posición de Austria y su propuesta de idear un modelo de integración alternativo a la membresía de pleno derecho para Turquía (Karakan, 2006). Este rechazo por parte de las sociedades es un elemento de su política doméstica importante, ya que forma parte de la definición de los intereses de estos países proyectados en su política exterior.

El debate en torno al “choque de civilizaciones” ha sido uno de los más amplios: se contraponen el Islam con el Cristianismo en términos de civilizaciones. Muchos ven a Europa como un ‘club cristiano’<sup>13</sup>, que excluye a un país por ser islámico. Líderes europeos han hecho fuertes declaraciones en contra de Turquía, haciendo referencia en particular a la cuestión de la identidad europea. Por ejemplo, a figuras tales como Valéry Giscard d’Estaing (ex presidente de la Convención Europea) en 2002 declaró que “Turquía en la UE sería el fin de Europa” ya que “no es una nación europea”, haciendo diferencia al Islam como una civilización diferente de la cristiana (Valcárcel, 2003). Se construía así, intersubjetivamente, una amenaza de tipo cultural.

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, varios actores domésticos en Polonia, República Checa y Alemania (Barysch, 2007).

Este debate incluye también uno en torno a cuestiones religiosas en el que se vio involucrado incluso el anterior Papa Benedicto XVI, quien declaró estar en contra del ingreso de Turquía (y luego lo rectificó<sup>14</sup>).

Otro ejemplo es Alemania, país que posee la comunidad turca más importante de Europa, donde el 90% de la población cree que el Islam es hostil y agresivo para las mujeres (Barysch, 2007), es decir, se lo ve como una amenaza.

Existe también una postura contraria a Turquía que hace referencia a cuestiones históricas: se insiste en que Turquía fue una potencia enemiga de Europa, que avanzó hasta las puertas de Viena y sometió brutalmente a los pueblos conquistados (Rubio García, 2010). Esto mostraría cómo se intenta generar elementos de continuidad histórica y diferenciación que distinguen a Europa de Turquía.

Otra de las razones del temor de los países europeos más desarrollados es la potencial ola de migración de turcos a sus países en busca de trabajo (Chislett, 2004). En este sentido, una invasión de turcos musulmanes también es vista como una amenaza a la “homogeneidad cultural” europea y también a los trabajos de los europeos.

La ubicación geográfica de Turquía es un argumento más en contra de su ingreso: si bien podría ser estratégica por el nexo que implicaría con Oriente Medio y por su función de ruta de tránsito de fuentes de energía<sup>15</sup>, como el gobierno nacional turco proclama, incorporarla a la UE también implicaría extender sus fronteras a una serie

de escenarios delicados<sup>16</sup>, lo que representaría una potencial amenaza a la seguridad europea. Por otro lado, este factor serviría también para mostrar que Turquía no es europea: tan sólo el 3% de su territorio se encuentra en lo que hoy es definido como Europa. Ahora bien, con respecto a esto, como observa Guibernau (2007), las fronteras de Europa son *políticas*, y han cambiado en diversas ocasiones a lo largo de la historia. Además, Chipre, ubicado en Asia menor, es miembro de pleno derecho de la UE desde la ampliación de 2004. Por lo tanto, el criterio geográfico para la definición identitaria de Europa se revela débil.

Otro miedo con respecto a la entrada de Turquía a la UE es aquel de “sobreextender” las instituciones de la Unión debido al peso demográfico de Turquía (Karakan, 2006). En ella habitan aproximadamente 72 millones de personas (Embajada de Turquía en Washington, 2010), lo que convertiría a este país en el más poblado de la UE después de Alemania. En este aspecto del debate, las divisiones al interior de la Unión se dan entre quienes sostienen que la UE se debe consolidar institucionalmente antes de seguir ampliándose y quienes están a favor de mayores ampliaciones del espacio europeo, en un debate entre ampliación y profundización de Europa.

Este factor es determinante a la hora de hablar de la adhesión de Turquía a la Unión, ya que en 2 de los 3 principales órganos de la UE, la representación y el poder de decisión están establecidos por la cantidad de habitantes del país, lo que hace que el “núcleo decisorio” esté constituido por los 4 países más poblados y ricos: Gran

<sup>14</sup> Diario El País; “Benedicto XVI rectifica y apoya la ‘integración’ de Turquía a la UE”; 29-11-2006; [http://www.elpais.com/articulo/portada/Benedicto/XVI/rectifica/apoya/integracion/Turquia/UE/elpepu/20061129elpepipor\\_6/Tes](http://www.elpais.com/articulo/portada/Benedicto/XVI/rectifica/apoya/integracion/Turquia/UE/elpepu/20061129elpepipor_6/Tes)

<sup>15</sup> Como gas proveniente de Rusia o petróleo de los países árabes como Irán.

<sup>16</sup> Turquía comparte: al noreste 276 km con Georgia; al este con Armenia 328 km y con Azerbaijan 18 km. Al sudeste, con Irán comparte 560 km; al sur con Iraq 384 km, y con Siria 911 km. Las fronteras turcas con el continente Europeo consisten en una frontera de 203 km con Grecia y 269 km con Bulgaria (Embajada de Turquía en Washington, 2010).

Bretaña, Italia, Francia y Alemania<sup>17</sup>. Entonces, el ingreso de un país con el potencial demográfico de Turquía repartiría de manera crucial el poder de decisión, siendo el de Turquía igual al de los “cuatro grandes”, lo que afecta directamente a los intereses de los principales protagonistas del proceso de integración europeo, los países con mayor poder relativo dentro de la Unión.

A partir de lo aquí explicado, cabe preguntarse ¿en qué medida estas posiciones y este prolongado proceso con Turquía tuvieron incidencia en los mecanismos de ingreso de un Estado a la UE como miembro pleno?

### Condiciones para el ingreso de un Estado a la UE y “peculiaridades” del proceso de adhesión de Turquía

Cualquier país que desee incorporarse a la Unión, lo debe hacer en base al artículo 49 del TUE que 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 en la Unión”. Aquí se hace referencia a: el respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los de las personas pertenecientes a minorías (Unión Europea, 2008). Es decir, se llama al *ethos* comunitario para lograr el ingreso. A partir de este artículo se puede entender que son los Estados miembros, y no la UE, quienes poseen la decisión final en cuanto a la incorporación de un nuevo Estado, y cada Estado posee poder de veto para la entrada de cualquier país, lo que complica la situación de Turquía al existir Estados abiertamente opuestos a su ingreso.

<sup>17</sup> En el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo los escaños y votos son repartidos de manera proporcional a la población de cada país. Turquía, por lo tanto, tendría un número de escaños y votos aproximado al de Alemania.

Estas posiciones, siguiendo a Moravcsik (1997) podrían ser explicadas a partir de la fuerte oposición al ingreso de Turquía por parte de grandes porciones de la opinión pública europea ya que las acciones de política exterior de los gobiernos derivan de la presión de grupos sociales domésticos. Entonces, las preferencias estatales son definidas a partir de intereses subnacionales que pueden cambiar con el tiempo.

Una segunda parte del modelo de Moravcsik es la mesa de negociación de la UE, donde lo que prima es el poder relativo de cada Estado. Allí, las preferencias de los gobiernos nacionales son específicas para cada tema. Para este modelo, son los gobiernos estatales los que llevan adelante y controlan el proceso de integración. Este poder de los Estados dentro del proceso de integración queda evidenciado en el mecanismo de ingreso de un Estado a la UE. Este mecanismo de ingreso se ha hecho crecientemente restrictivo, en paralelo con el proceso de negociación que se estaba dando con Turquía. Como consecuencia de los rechazos explicados, los gobiernos estatales han logrado presionar en pos de un endurecimiento de los requisitos pedidos a Turquía. Según Harvey (2006: 26), “está ampliamente aceptado que este marco es más riguroso que el de los otros países que en su día recorrieron el camino de la adhesión a la UE”.

Luego de analizar los principales documentos y requisitos establecidos para la adhesión, efectivamente, se pueden observar ciertas “peculiaridades”. Es el proceso más largo experimentado por un país candidato, el principal obstáculo es el relativo al cumplimiento de los criterios políticos de Copenhague. Además, es el único país con el que está en vigor una Unión Aduanera sin que sea miembro de la UE. A esto se suma que se han previsto mecanismos de suspensión del proceso, aclarando que éste tiene un “final abierto”,

el cual “no puede ser garantizado de antemano” (Comisión Europea, 2005). Por primera vez, la Comisión en su recomendación sugirió la apertura “condicionada” de las negociaciones de adhesión y se propuso encuadrar las negociaciones aplicando una estrategia basada en tres pilares: el primero se refiere a la cooperación dirigida a reforzar y apoyar el proceso de reforma en Turquía, en particular, respecto a los criterios políticos de Copenhague y el último promueve el *diálogo político y cultural* entre los pueblos de los Estados miembro de la UE y Turquía (Comisión Europea, 2004, cursiva propia), lo que marca una diferencia política y cultural que sería necesario conciliar para lograr que Turquía entre a la Unión.

### Conclusión

En 1953 Turquía mostró su voluntad de formar parte de Europa. A partir de ese momento, las relaciones entre ambos se vieron marcadas por la cuestión de la membresía de pleno derecho al modelo de integración regional. A pesar de los diversos intentos del Estado turco para lograr dicha membresía, se ha encontrado con crecientes complejidades para lograrlo.

En el presente trabajo se pudo observar que, efectivamente, el proceso de adhesión de Turquía posee requisitos más exigentes que para el resto de los Estados. Además, este proceso dio inicio a un mecanismo de adhesión más exigente para otros Estados que deseen integrarse a la UE.

Como se ha visto, la cuestión de la adhesión de Turquía a la UE va más allá de la integración económica, y tiene una fuerte relación con factores identitarios. Si bien esta es una cuestión presente en los debates, aquí se ha tenido oportunidad de revisar las posturas y los factores discursivos con mayor detalle. A partir de la combinación de perspectivas constructivistas aplicadas al *policymaking* europeo, se ha podido

observar como los factores domésticos inciden en la definición de intereses nacionales, en este caso opuestos al ingreso de Turquía a la UE. Para legitimar esa posición en el ámbito institucional europeo, se utilizan argumentos relacionados con el *ethos* de la comunidad europea: valores ligados a la democracia liberal y a los derechos humanos. El rechazo de la UE a Turquía es un doble proceso: desde el interior de los Estados, por oposición de grupos domésticos y también “desde arriba”, mediante un discurso que gira en torno a cuestiones identitarias, que posiciona a Turquía como “el otro” y como una amenaza a la cultura europea. Las razones de este rechazo relativas a cuestiones de poder se pueden encontrar, entre otros factores, en la capacidad de voto que Turquía tendría al interior de las instituciones europeas, debido a la cantidad de población que posee, lo que puede ser comprendido a partir del intergubernamentalismo liberal.

A fines del año pasado, y después de tres años sin avances en las negociaciones, se retomó el proceso y se reabrió la aplicación de uno de los capítulos del acervo comunitario en Turquía (hasta el momento, Turquía completó las negociaciones en solo uno de 35 capítulos). Sin embargo, se hizo después de largos debates en los cuales muchos políticos europeos consideraron que la forma en la que el gobierno turco se comportó frente a las manifestaciones ocurridas en 2013 iba en contra de los valores y estándares europeos<sup>18</sup>.

Las identidades pueden cambiar ya que la definición intersubjetiva de los intereses es un proceso dinámico, que se da en la interacción social. Por esto, es posible que

<sup>18</sup> Ver por ejemplo, los dichos del Ministro de Relaciones Exteriores austríaco Michael Spindelegger y del comisario Europeo Stefan Fuele (en Croft y Pawlak, 2013) y el informe sobre el progreso de Turquía de 2013 (Comisión Europea, 2013).

las percepciones de los europeos hacia Turquía alguna vez cambien. Las encuestas han mostrado que aquellos que piensan que Turquía es cultural y geográficamente europea son más propensos a estar de acuerdo con los beneficios económicos y de seguridad que Turquía brindaría a la UE (Barysch, 2007). Por lo tanto, aún queda mucho por decir frente a este ingreso.

---

### Referencias

- Barysch, K. (2007). *What Europeans think about Turkey and why*. Centre for European Reform, UK.
- Bellamy, R. y Castiglione, D. (2006). 'O Déficit Democrático da Europa e o Problema Constitucional', en: Costa, P. y Zolo, D. *O Estado de Direito: história, teoria, crítica*. São Paulo: Martins Fontes. pp. 611-648.
- Brumat, L. (2010). 'El ingreso de Turquía a la UE: ¿un punto de quiebre en la integración europea?'. *VII Revista Espacios Políticos*. Año 12, N°7.
- Buzan, B., Wæver, O. y de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Colorado: Lynne Rienne.
- Chislett, W (2004). *Adhesión de Turquía a la Unión Europea: ¿una rosa o una espina?* Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Comisión Europea (2005). *Negotiating Framework*. Luxemburgo, 3 de octubre.
- Comisión Europea (2013). *2013 Regular report on Turkey's progress towards accession*.
- Comisión Europea (2004). *2004 Regular report on Turkey's progress towards accession*.
- Croft, A. y Pawlak, J. (2013). *EU rebukes Turkey on crackdown by delaying entry talks*. Reuters, 25 de junio. Disponible en: <http://uk.reuters.com/article/2013/06/25/uk-turkey-protests-eu-idUKBRE95O0BC20130625>. Acceso en junio 2014.
- Delegación de la Comisión Europea en Turquía (DCE) (2006). *Historial Review*. Disponible en: <http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=1&pId=4&fld=1&prnId=1&hnd=0&ord=0&docId=536&fop=1>. Acceso en marzo 2011.
- Economist, The (2013). *Turkey and the European Union. A tiny thaw?*. Disponible en: <http://www.economist.com/news/europe/21572244-many-turks-have-given-up-progress-towards-eu-inches-forward-tiny-thaw>. Acceso en mayo 2014.
- El País (2006). *Benedicto XVI rectifica y apoya la 'integración' de Turquía a la UE*. 29-11-2006. Disponible en:

[http://www.elpais.com/articulo/portada/Benedicto/XVI/rectifica/apoya/integracion/Turquia/UE/elpepu/20061129elpepipor\\_6/Tes](http://www.elpais.com/articulo/portada/Benedicto/XVI/rectifica/apoya/integracion/Turquia/UE/elpepu/20061129elpepipor_6/Tes). Acceso en abril 2007.

Embajada de Turquía en Washington (2010). *Country Profile*.  
<http://www.washington.emb.mfa.gov.tr/AboutTurkey.aspx>.

Farley, J. (1995). 'Turkey's Foreign Policy'. *Round Table*. Enero, Vol. 333 Issue 1, pp. 81-89.

Guibernau, M. (2007). *The Identity of Nations*. UK: Polity Press.

Hakki, M.M. (2006). 'Turkey and the EU: Past Challenges and Important Issues Lying Ahead'. *Turkish Studies*, 7(3). Septiembre; pp. 451-471.

Harveyn, M. (2006). 'Turquía y la UE: trazando el camino a seguir'. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, num. 75, octubre-noviembre, pp. 21-27.

Karakan, C. (2006). 'Gradual integration: An attractive alternative integration process for Turkey and the EU'. *European Foreign Affairs Review*, Vol.31, Otoño, pp. 313-331.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Turquía (2007). *Sinopsis de la Política Exterior Turca*.

Moravcsik, A. (1997). 'Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics'. *International Organization*, 51(4), pp.513-53.

Oguzlu, T. (2004a). 'Changing Dynamics of Turkey's US and EU Relations'. *Middle East Policy*. XI(1). Primavera. pp. 98-106.

Oguzlu, T. (2004b). 'The Impact of 'Democratization in the Context of the EU Accession Process' on Turkish Foreign Policy'. *Mediterranean Politics*, 9(1). Primavera de 2004. pp. 94-113.

Pollack, M. (2005). 'Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity or Experiment in New Governance?'. *Annual Review of Political Science*, 8; pp.357-398.

Rubio García, D. (2010). 'El proceso de adhesión de Turquía a la Unión Europea y su influencia en la identidad europea'. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*. núm. 16; enero-abril. pp. 137-154.

Schimmelfennig, F. (2005). 'Liberal Intergovernmentalism', en: Wiener, A. y Diez, T. (eds.). *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, pp.75-94.

Slocum, N. y Van Langenhove, L. (2005). 'Identity and Regional Integration', en: Farrell, M.; Hettne, B. y Van Langenhove, L. (eds.). *Global Politics of Regionalism: An Introduction*. London: Pluto Press. pp. 137-151.

Unión Europea (1992). *Tratado de Maastricht*.

Unión Europea (2008). *Tratado de la Unión Europea*. Versión consolidada.

Unión Europea (2006). *Asociación para la adhesión de Turquía*. Disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/e40111.htm>. Acceso en diciembre 2007.

Varcácel, D (2003). 'La identidad europea y la candidatura de Turquía', en: Hay, J. (comp.). *Desafíos- La Unión Europea ante su ampliación*. Madrid: Siddharth Mehta Ediciones.

Wendt, A. (1992). 'Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics'. *International Organization*, 46(2).