

REVISTA CIDOB D'AFERS  
INTERNACIONALS 75.

**Turquía y la UE: Trazando el camino  
a seguir**

Las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE: el marco  
negociador  
Martin Harvey

# Las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE: el marco negociador

Martin Harvey\*

## RESUMEN

El marco para llevar a cabo las negociaciones de acceso de Turquía a la UE se encuentra definido en un documento, el Marco Negociador, acordado por la UE y Turquía el 3 de octubre de 2005. En este artículo se analizan las líneas generales de este documento, que recoge los principios, la sustancia y los procedimientos de las negociaciones de adhesión, a partir de la idea inicial, ampliamente aceptada, de 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 .

*Palabras clave: UE, Turquía, integración regional, negociaciones*

La apertura de las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE, el 3 de octubre de 2005, constituye un paso histórico en las relaciones entre la UE y dicho país. A pesar de la gran incertidumbre que ha reinado a lo largo de los meses, semanas y días que precedieron a la decisión del 3 de octubre, finalmente la Comisión dictaminó que Turquía cumplía las precondiciones que habían sido establecidas, y por su parte la UE pudo cumplir así con sus propios compromisos.

El marco para llevar a cabo las negociaciones de acceso se encuentra definido en un documento donde se establecen los principios, la sustancia y los procedimientos de las

\*Jefe en funciones del Turkey Team, Dirección General de Ampliación, Comisión Europea  
Martin.Harvey@cec.eu.int

*Las opiniones expresadas son a título personal y no reflejan el punto de vista  
de la Comisión Europea*

negociaciones, y fue acordado por la UE y Turquía el mismo 3 de octubre (Comisión Europea, 2005a). 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. Las negociaciones iniciadas no necesariamente darán como resultado el acceso del país candidato. A diferencia de rondas de ampliación anteriores, esto queda explícitamente reconocido en el texto del marco de las negociaciones con Turquía, el cual establece que “el objetivo compartido de las negociaciones es la adhesión. Estas negociaciones son un proceso de final abierto, cuyo resultado no puede ser garantizado de antemano. Teniendo en cuenta todos los criterios de Copenhague, incluyendo la capacidad de absorción de la Unión, si Turquía no se encuentra en posición de asumir completamente todas las obligaciones propias de la pertenencia a la UE, se debe asegurar que esté completamente anclada en las estructuras europeas a través del vínculo más fuerte posible”<sup>1</sup>.

En líneas generales, el proceso de las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE puede dividirse en tres partes:

1. Las negociaciones formales y estructuradas en torno de la legislación de la UE (acervo comunitario), divididas en 35 capítulos correspondientes a diferentes áreas políticas.
2. Tal como se establece en el párrafo sexto del documento marco para las negociaciones, otros temas que Turquía debería abordar son los siguientes: las cuestiones sobre la conformidad con los criterios políticos de Copenhague, el compromiso de mantener relaciones de vecindad y de resolver las disputas limítrofes pendientes, así como el apoyo continuo a los esfuerzos para lograr la completa resolución del problema de Chipre y los avances en la normalización de las relaciones bilaterales con dicho país.
3. Cuestiones relativas a la propia UE, como la evaluación de la capacidad de la UE para absorber Turquía mientras se mantiene el *momentum* de la integración europea, y la necesidad de lograr un intenso “diálogo político y entre sociedades civiles”, el cual debería mejorar la mutua comprensión y asegurar el apoyo de los ciudadanos europeos al proceso de acceso.

## NEGOCIANDO EL ACERVO

Las negociaciones formales del acervo comunitario están organizadas en 35 capítulos, los cuales corresponden a distintas áreas políticas (agricultura, transporte, energía, etc.). Esta es una buena manera de dividir el trabajo, si bien existen inevitables

solapamientos y referencias cruzadas entre los distintos capítulos. De todas maneras, resulta útil recordar que el alcance de las negociaciones reales es realmente pequeño, ya que en tanto que potencial nuevo Estado Miembro, Turquía está obligada a asumir una amplia parte del acervo: las derogaciones son extremadamente inusitadas y el alcance para establecer acuerdos transnacionales muy limitado.

La primera fase de las negociaciones –capítulo a capítulo, el proceso de investigación llevado a cabo por la Comisión– ya ha comenzado y durará alrededor de 12 meses. De manera conjunta, la Comisión y Turquía analizan en detalle las leyes y políticas de la UE y las comparan con la legislación turca. Esto permite identificar las áreas donde Turquía necesita centrar sus esfuerzos a fin de alinearse con la legislación comunitaria.

El marco para las negociaciones prevé, de manera más formal que en negociaciones previas, la posibilidad de establecer puntos de referencia (*benchmarks*) tanto para la apertura como para el cierre de las negociaciones en un capítulo. Estos *benchmarks* pueden relacionarse, por ejemplo, con la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, con haber implementado satisfactoriamente elementos clave del acervo o bien con el cumplimiento de los compromisos bajo el Acuerdo de Asociación entre la UE y Turquía.

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 está acordado”.

## LOS CRITERIOS POLÍTICOS DE COPENHAGUE

Aún se presta bastante atención a la necesidad de Turquía de cumplir con los criterios políticos de Copenhague, los cuales incluyen “el estado de derecho, los derechos humanos, así como el respeto y la protección de las minorías”. Queda claro que el ritmo de las reformas políticas ayudará a determinar la velocidad de las negociaciones. La apertura de las negociaciones no ha reducido las preocupaciones de la UE en términos de los criterios políticos. Por el contrario, la UE está supervisando el cumplimiento de Turquía de manera mucho más estricta que antes. Desde nuestro punto de vista, la

implementación de las reformas sigue siendo desigual y el ritmo de progreso parece haberse ralentizado durante el último año. Está claro, pues, que el nivel de cumplimiento de Turquía con los criterios políticos debe necesariamente mejorar durante el proceso de adhesión.

Las violaciones de los derechos humanos se siguen produciendo, con lo que es imprescindible implementar la legislación vigente, así como llevar adelante nuevas iniciativas legislativas en algunas áreas. Se requieren mayores esfuerzos en relación a las libertades fundamentales y los derechos humanos, particularmente respecto a la libertad de expresión, los derechos de las mujeres, la libertad de culto, los derechos de los trabajadores y los derechos culturales, así como el mayor fortalecimiento de la lucha contra la tortura y los malos tratos. Además, Turquía debería integrar mucho mejor el proceso de reforma en el desempeño de todas las funciones públicas<sup>2</sup>.

## CUESTIONES RELATIVAS A LA PROPIA UE

### **El diálogo entre las sociedades civiles**

A través de una comunicación adoptada en junio de 2005 (Comisión Europea, 2005b), la Comisión lanzó una iniciativa con el propósito de promover el diálogo entre las sociedades civiles de los Estados Miembros, por un lado, y las de los países candidatos, por el otro. Dicha iniciativa tiene como objetivo mejorar el mutuo entendimiento entre la UE y los países candidatos, así como superar ideas preconcebidas. Este diálogo quiere desarrollarse especialmente con Turquía, ya que el nivel de conocimiento mutuo entre los ciudadanos de la UE y Turquía es particularmente débil, y las ideas preconcebidas y preocupaciones se encuentran muy extendidas.

En este sentido, el diálogo debería ser fomentado dentro de lo que entendemos como definición más amplia de sociedad civil, y particularmente a través de proyectos de intercambio bilateral. Los objetivos incluirán a organizaciones no gubernamentales (ONG) –incluidas las organizaciones vinculadas a los derechos de las mujeres y a la igualdad de oportunidades–, organizaciones profesionales y asociaciones empresarias, representantes de la juventud, de la universidad, así como del ámbito de la cultura y de los medios de comunicación. Durante 2006 se destinarán alrededor de 40 millones de euros a proyectos de diálogo entre las sociedades civiles y a programas comunitarios en Turquía. Sin embargo, en última instancia el mejor activo de Turquía para ganar el apoyo de la opinión pública en la UE será mostrar un compromiso inequívoco e implacable con la transformación democrática y los valores de la UE.

## La capacidad de absorción de la UE

Tal como se ha indicado, la perspectiva del posible acceso de Turquía a la UE ha llevado de manera creciente a incluir como tema central de la agenda comunitaria la capacidad de la UE para asumir mayores ampliaciones. En este sentido, en 2004, la Comisión presentó un estudio preliminar titulado “Issues arising from Turkey’s membership perspective” (Comisión Europea, 2004). Tanto el Consejo como el Parlamento Europeo han subrayado en repetidas ocasiones la necesidad de evaluar de manera exhaustiva la capacidad de absorción de la UE, si bien aún queda por definir de qué manera se considerará esto en relación con el proceso de acceso de Turquía.

## OTROS ELEMENTOS IMPORTANTES EN LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y TURQUÍA

La base sobre la que se asientan las relaciones entre la UE y Turquía es el Acuerdo de Asociación (establecido en 1963), también conocido como el Acuerdo de Ankara, el cual incorpora la unión aduanera entre la Comunidad Europea y Turquía, establecida en 1995. La ampliación de la UE requiere que el Acuerdo sea adaptado a través de un Protocolo Adicional que refleje el incremento del número de Estados Miembros. En diciembre de 2004, el Consejo Europeo aprobó la decisión de Turquía de firmar un Protocolo Adicional donde se tuviera en cuenta el acceso de los nuevos diez Estados Miembros en 2004 (incluyendo la República de Chipre). En efecto, la firma por parte de Turquía del Protocolo fue considerada como una condición para la apertura de las negociaciones de adhesión. Después de que la Comisión presentara el borrador del Protocolo, en mayo de 2005, y de que se lograra el acuerdo en el Consejo, el Protocolo fue finalmente firmado a finales de julio. Las autoridades turcas adjuntaron una declaración referente a las relaciones con Chipre, a la cual siguió la adopción de una declaración por parte de la UE el 21 de septiembre. La implementación de este Protocolo continua siendo una cuestión delicada, principalmente por las restricciones que Turquía aplica a las embarcaciones chipriotas y a aquellas de otra bandera que hayan atracado previamente en Chipre; hecho que hace que, consiguientemente, Turquía viole la existencia de la unión aduanera.

En la presentación, por parte de la Comisión, del informe habitual sobre el progreso de Turquía en su proceso de adhesión, en noviembre de 2005, se acompañará una propuesta de revisión del *Accession Partnership*. El objetivo de la asociación es establecer un único marco para áreas prioritarias que demanden mayor trabajo a fin de ayudar al país candidato en sus preparativos para la pertenencia a la UE. Particularmente, servirá como una hoja de ruta para las futuras reformas políticas a fin de lograr el ali-

neamiento con el acervo comunitario, y también como un criterio a partir del cual medir todo progreso en el futuro<sup>3</sup>. Incluye prioridades a corto plazo, las cuales deberían ser abordadas en un período de uno o dos años, y prioridades a medio plazo, para ser atendidas en tres o cuatro años. Como contrapartida, se espera que Turquía establezca un Programa Nacional revisado para la adopción del acervo comunitario, y establecer así sus planes para cumplir con estas prioridades distintas.

El fortalecimiento de la relaciones entre la UE y Turquía, durante estos últimos años, y la perspectiva de su adhesión a la Unión han sido apuntalados por una creciente asistencia financiera por parte de la UE a fin de apoyar a Turquía en su proceso de reformas. En relación con la concesión de ayudas, el programa 2005 de asistencia financiera para el preacceso alcanza los 300 millones de euros. Las áreas prioritarias de dicho programa incluyen: los criterios políticos, entre los cuales se ubican temas estrechamente relacionados con el sector de la justicia, la libertad y la seguridad; la cohesión económica y social; así como la implementación del acervo comunitario, que cuenta con proyectos de desarrollo en las áreas de mercado interno, agricultura (controles veterinarios), medio ambiente, los sectores en “red” (energía, transporte y telecomunicaciones), y política social. Se prevé que la ayuda financiera para 2006 aumente a 500 millones de euros.

#### Notas

1. Traducción del original en inglés. Véase: Comisión Europea, 2005a.
2. Para una evaluación más detallada de este aspecto véase el *Informe Regular 2006 de la Comisión* (europa.eu.int/comm/enlargement/report\_2005/pdf/package/sec\_1426\_final\_en\_progress\_report\_tr.pdf.) y la propuesta de la Comisión “Revised Accession Partnership” (véase más adelante).
3. El documento revisado de *Accession Partnership* fue luego sometido a Decisión del Consejo (2006/35/EC) del 23 de enero de 2006. Véase: Unión Europea, 2006.

#### Referencias bibliográficas

- COMISION EUROPEA. “Issues arising from Turkey’s membership perspective”. *Commission staff working document* (6 de octubre de 2004) [en línea]. Bruselas: Comisión Europea [Consulta: septiembre de 2006]  
[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2004/issues\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/issues_paper_en.pdf)
- COMISION EUROPEA. “Relations with Turkey”. *Negotiating Framework* (3 de octubre de 2005a) [en línea]. Luxemburgo: Comisión Europea [Consulta: septiembre de 2006]  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002\\_05\\_TR\\_framedoc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002_05_TR_framedoc_en.pdf)

COMISION EUROPEA. "Diálogo entre las sociedades civiles de la UE y de los países candidatos". *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones* (29 de junio de 2005b) [en línea]. Bruselas: Comisión Europea [Consulta: septiembre de 2006]

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005\\_0290es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0290es01.pdf)

UNION EUROPEA. "Decisión del Consejo, de 23 de enero de 2006 , sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la Asociación para la adhesión con Turquía". *Diario Oficial de la Unión Europea* (23 de enero de 2006) [en línea]. [Consulta: septiembre de 2006]

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/l\\_022/l\\_02220060126es00340050.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/l_022/l_02220060126es00340050.pdf)