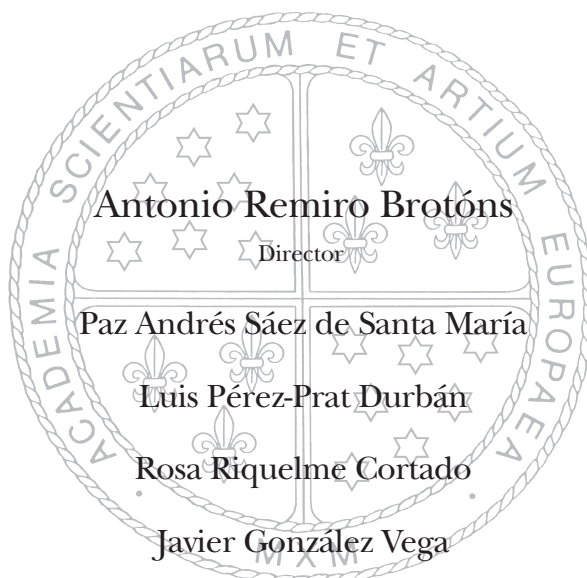


LA ADHESIÓN DE TURQUÍA A LA UNIÓN EUROPEA

Los límites de Europa. La adhesión de Turquía a la Unión Europea



Bernardo Fernández Pérez

Ángeles Mazuelos Bellido

**ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES
ESPAÑA**

DOCUMENTO DE TRABAJO

LA ADHESIÓN DE TURQUÍA A LA UNIÓN EUROPEA

EDITA:

© Academia Europea de Ciencias y Artes

ISBN: 84-609-4421-2

DEPÓSITO LEGAL: M-9.894-2005

IMPRIME: Sociedad Anónima de Fotocomposición
Talisio, 9. 28027 Madrid

Índice

1. INTRODUCCIÓN
2. ¿ES TURQUÍA UN ESTADO EUROPEO?
 - 2.1. *El criterio geográfico*
 - 2.2. *El criterio cultural, histórico o civilizatorio*
 - 2.3. *Las raíces cristianas de Europa en el proyecto Europa de la Unión*
 - 2.4. *¿Es extemporáneo el debate sobre la «europeidad» de Turquía?*
3. ¿ES TURQUÍA UN ESTADO POLÍTICAMENTE VIRTUOSO?
4. ¿ENTRA TURQUÍA EN EL PROYECTO EUROPA DE LA UNIÓN?
 - 4.1. *¿Cuál es el proyecto Europa de la Unión?*
 - 4.2. *¿Cómo y en qué medida influirá la membresía de Turquía en el rumbo del proyecto?*
 - 4.3. *Las razones de la seguridad y la defensa*
5. UNA POSIBLE ALTERNATIVA: LA VECINDAD

Presentación

En la Investigación sobre «**Los Límites de Europa**» desarrollada por la Delegación Española de la Academia Europea de Ciencias y Artes, se contempla el debate sobre el futuro de la Unión Europea que está abierto y necesitado de contribuciones, pero se trata de una de esas cuestiones que amenazan con anular cualquier discurso que aventure una respuesta parcial, o que opte por una indagación desarticulada. Estamos ante un tema que se mueve en torno a ideas políticas, a concepciones filosóficas, a visiones ideológicas y a creencias religiosas, entre otras.

Sin perjuicio del mayor alcance de la Investigación sobre «**Los Límites de Europa**», que está a punto de finalizar, y teniendo en cuenta el interés que para la ciudadanía europea tiene la posibilidad de que Turquía pueda incorporarse a la Unión Europea, la Academia ha considerado oportuno anticipar con esta monografía el estudio del caso concreto de esta adhesión. En esta publicación se recogen, además, las consecuencias de la decisión tomada por el Consejo Europeo, en diciembre de 2004, de abrir las negociaciones con aquel país.

Este Informe ha sido redactado por el profesor **Antonio Remiro Brotóns**, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid, y forma parte del Proyecto de Investigación «**Los Límites de Europa**», del que es responsable, con la colaboración de Paz Andrés Sáenz de Santa María, catedrática en la Universidad de Oviedo, Luis Pérez-Prat Durbán, catedrático en la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, Rosa Riquelme Cortado, catedrática en la Universidad de Murcia, Javier González Vega, profesor titular en la Universidad de Oviedo, Bernardo Fernández Pérez, profesor asociado en la Universidad de Oviedo, y Ángeles Mazuelos Bellido, profesora asociada en la Universidad Autónoma de Madrid.

1. Introducción

Según dispone el primer inciso del párrafo primero del artículo 49 del Tratado de la Unión Europea: «Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión»¹.

El artículo 6, apartado 1, del Tratado proclama que: «La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros»².

La *Europa de la Unión* es, pues, una Europa de: 1) Estados 2) europeos 3) observantes de los derechos humanos bajo un régimen democrático³.

La satisfacción por Turquía de la primera condición no es problemática. Turquía es, desde luego, un Estado reconocido por todos los Estados miembros de la Unión Europea, con los que mantiene relaciones diplomáticas. Desde 1963 cuenta con un acuerdo de asociación con la Comunidad (Económica) Europea.

Son las otras dos condiciones las que plantean problemas. ¿Puede considerarse a Turquía un Estado *europeo*? ¿Puede considerarse a Turquía un Estado europeo basado en los principios y valores de la Unión?

Estas interrogantes son sucesivas y la respuesta afirmativa de la primera es llave de paso a la segunda. Ser *europeo* es un *prius* en la apreciación de la *virtud* política del Estado para acceder a la Unión. La *europeidad* del Estado es condición necesaria, aunque no suficiente, de membresía.

En junio de 1993 el Consejo Europeo de Copenhague, en la perspectiva de la ampliación de la Unión a los países asociados de la Europa central y del este, había precisado los criterios para la adhesión: 1) criterios políticos: «estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías»; 2) criterios económicos: «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»; 3) criterio del acervo: «capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria»⁴.

¹ El *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* reitera con ligeras modificaciones formales lo que dispone el artículo 49 del TUE en vigor: «La Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común», se dice en el artículo I-1.2 y se repite en el I-58.1 de la, en adelante, *Constitución para Europa*. La exigencia de *europeidad* ha estado presente desde los orígenes (Tratado CECA 1951, artículo 98, Comunidad hoy extinta; TCEEA 1957, artículo 205, hoy derogado; TCEE, 1957, artículo 237, hoy derogado). El Proyecto de *Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, fue adoptado por consenso por la *Convención Europea* los días 13 de junio y 10 de julio de 2003, presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma el 18 de julio del mismo año y adoptado, con modificaciones, por la Conferencia Intergubernamental (18 de junio de 2004). El texto fue autenticado mediante firma el 29 de octubre de 2004, en Roma; ha sido publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, serie C 310/1, de 16 de diciembre de 2004.

² Con el Tratado de Amsterdam (1999) se establecen los principios que deben ser respetados como condición de membresía (artículos 6.1 y 49 TUE), aunque de hecho anteriormente se venían exigiendo el respeto del pluralismo democrático, imperio del Derecho y los derechos fundamentales, A. Mangas y D. J. Liñán, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 3.º ed., Tecnos, Madrid, 2002, p. 80. Tanto el TUE como el TCE aluden a los «valores de la Unión» (artículos 11.1, 27 A y 16 respectivamente). La *Constitución para Europa* refuerza el contenido axiológico de la Unión. De acuerdo con el artículo I-2 (Valores de la Unión): «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 mujeres y hombres».

³ Estas condiciones son similares a las que impone la membresía del Consejo de Europa (artículos 3 y 4 de su Estatuto).

⁴ Conclusiones de la Presidencia.

La capacidad de la Unión —seguía el Consejo Europeo— 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.

Luego, en Consejos posteriores, se había insistido en la necesidad, no sólo de incorporar la legislación, sino de aplicarla y hacerla cumplir ⁵.

En las páginas que siguen trataremos, en primer lugar, de contestar a la cuestión de la *uropeidad* de Turquía a partir de una reflexión sobre Europa y sus límites desde un doble punto de vista, geográfico y cultural, histórico o civilizatorio. En este último plano ha de plantearse en particular si las raíces cristianas de Europa influyen de una u otra manera en el *proyecto Europa* de la Unión.

A continuación abordaremos si Turquía satisface las exigencias de virtud política que reclama el Tratado de Unión Europea; no así la virtud económica ni la capacidad para asimilar y hacer cumplir el acervo de la Unión, que no son mencionados en el Tratado a los efectos de plantear una candidatura ni tampoco en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague (diciembre de 2002) cuando anunciaba para diciembre de 2004 la toma de una decisión sobre la solicitud de Turquía ⁶.

Por último, consideraremos cómo y en qué medida la membresía de Turquía puede afectar al proceso de construcción europea, teniendo en cuenta la dificultad de identificar, con o sin Turquía, el rumbo de tal proceso y la discrecionalidad que disfrutaban los miembros de la Unión para aceptar o no la candidatura turca. De ahí unas breves observaciones finales sobre la alternativa de una relación de (buena) vecindad, estrecha y cooperativa. El Informe no termina con unas conclusiones porque no es su objetivo sustentar una tesis, sino ofrecer argumentos para un debate abierto.

⁵ Consejo Europeo de Madrid (1995), posteriormente destacado como recuerda la Comisión en el último informe acerca de Turquía, COM (2004) 656 final, p. 4.

⁶ La satisfacción de los criterios económicos y la capacidad para observar el acervo de la Unión son de la mayor importancia, pero eso se verá sobre todo en la fase de negociaciones.

2. ¿Es Turquía un Estado Europeo?

Para despejar esta cuestión lo primero que ha de hacerse es definir qué es Europa para la Unión Europea.

2.1. El criterio geográfico

Un sujeto corriente al que se pregunte qué es *Europa* dirá que Europa es como todo el mundo sabe el viejo continente y si, además de corriente, el sujeto es bachiller precisará que Europa es la masa de tierra que se extiende como un puño desde los Urales y el Cáucaso en el este hasta al Atlántico en el extremo occidental del gran continente eurasiático. Pero ¿basta esto para identificar *Europa* como proyecto político?

Nada impide, desde luego, que la acepción (geográfica) corriente de Europa o, si se prefiere, la acepción (geográfica) de Europa para el sujeto corriente (y bachiller) inspire un concepto político de Europa al servicio de un proyecto determinado. De hecho el general De Gaulle partía de esta acepción cuando proponía una Europa *del Atlántico a los Urales* ⁷.

La historia revela, sin embargo, el dinamismo geográfico de Europa en el proceso político, es decir que los límites de Europa se codeterminan históricamente por contraposición entre unidades políticas. «La primera *idea* de Europa», como recuerda Ignacio Sotelo, «se configura a partir del contraste del mundo griego con el persa» ⁸. Desde una perspectiva histórica lo relevante en cada momento es determinar donde se ubicaba políticamente un territorio en la tensión entre opuestos. Y así la península anatolia fue casi en su totalidad romana primero, bizantina más tarde, otomana después... Y lo mismo cabría decir de los Balcanes.

Ahora mismo, en nuestro tiempo, Europa se predica de una multiplicidad de acciones (del Consejo de Europa a la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa) con geografías dispares. Europa no es, en este sentido, un mapa; es un conjunto de ellos, un atlas, histórico y actual.

Esta constatación permite proponer que Europa como territorio determinado por la geografía al servicio de un proyecto político varía en el tiempo y conforme al proyecto, de manera que la Europa de la Unión Europea puede diferir de la Europa de otras Organizaciones, interestatales o no, sin que una tenga legitimidad mayor que otra, a menos que sea posible identificar una Europa ontológica determinada por la geografía ⁹.

⁷ Véase, por ejemplo, A. Chueca, *Francia ante la Unión Política de Europa*, Bosch, Barcelona, 1979, pp. 108 y ss. Para los geógrafos de la Edad Media la frontera entre Europa y Asia era el río Tanais, el Don, que desemboca en el mar de Azov (J. Le Goff, *¿Nació Europa en la Edad Media?*, Crítica, Barcelona, 2003, pp. 7-8). Según cuenta Francisco Rodríguez Adrados, fue en el siglo XVIII cuando un geógrafo e historiador ruso, Tatishchev, fijó la frontera de Europa en los Urales, sin duda para dejar dentro a Rusia (*¿Qué es Europa? ¿Qué es España?*, discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia, 22 de febrero de 2004, Real Academia de la Historia, Madrid, 2004, p. 16).

⁸ Énfasis en el original, I. Sotelo, «La invención de Europa: la realidad histórico-cultural de Europa», en *La Formación de Europeos*. Actas Del Simposio De Barcelona, Academia Europea de Ciencias y Artes, 2003, pp. 23-59, pp. 39-40. La misma raíz etimológica de la palabra *Europa*, que los griegos toman, se dice, de los asirios, avisa: *Ereb* (Europa) es la oscuridad, el ocaso del sol, el occidente, que se contraponen a *Acû* (Asia), el amanecer, la salida del sol, la tierra de oriente (L. Díez del Corral, *El rapto de Europa*, nueva edición, Alianza Editorial, Madrid, 1974, pp. 152 y ss.).

⁹ Así, Turquía es miembro del Consejo de Europa casi desde sus orígenes, al ser efectiva su adhesión el 13 de abril de 1950. Los países caucásicos fueron admitidos recientemente (Georgia, 27 de abril de 1999; Armenia y Azerbaiyán, 25 de enero de 2001). A pro-

El proceso de unificación puesto en marcha en 1951 por los seis Estados *eu-ropeos* que instituyeron la Comunidad Europea del Carbón y del Acero ¹⁰ cuenta hoy, desde el 1 de mayo de 2004, con veinticinco miembros bajo el palio de la Unión Europea ¹¹. Este proceso se ha asociado tan estrechamente con *Europa* que ha acabado apoderándose de ella y de sus gentilicios ¹², lo que es particularmente explícito en el título mismo del «Tratado por el que se establece una Constitución para *Europa*» ¹³.

Sin embargo, lo único que, desde un punto de vista geográfico, nos dice de *Europa* la *Constitución* es que «Europa es un continente» ¹⁴. Nada más. La *Constitución*, aunque la membresía de la Unión no está cerrada, es también consciente de sus límites, pues dedica un título, el VIII, de la Parte I a lo que llama su «entorno próximo», es decir, «los países vecinos» con los que se propone desarrollar relaciones *estrechas, preferentes*, de buena vecindad ¹⁵. Pero no se precisa quienes son esos Estados vecinos, lo que hace la categoría fluida y variable, al ser posible un salto de calidad del *entorno próximo* a *Europa*, salto que en unos casos (cuando el vecino es un Estado geográficamente europeo automarginado del proyecto político) depende sobre todo de su voluntad y en otros, cuando no es así, de su capacidad para ganar la voluntad de los miembros de la Unión ¹⁶.

pósito de los criterios que definen la europeidad puede ser de interés mencionar los trabajos desarrollados a mediados de los años 90 por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Así, en la Recomendación 1247 (1994) relativa a la ampliación del Consejo de Europa se aborda el tema de las fronteras de Europa mediante una combinación de dos tipos de criterios: geográficos y culturales. En ella, tras señalar que «las fronteras de Europa no han sido hasta el presente fijadas con precisión en Derecho internacional» plantea seguir «los límites geográficos de Europa generalmente aceptados» y asume con naturalidad la europeidad de todos sus miembros en la época —inclusive Turquía—, de sus —entonces— «invitados especiales» (entre otros, Rusia y Bielorrusia) y de la entonces maldita RF de Yugoslavia (Serbia-Montenegro), admitiendo no obstante que «en razón de sus vínculos culturales con Europa», Armenia, Azerbaiyán y Georgia podrían integrarse en el Consejo de Europa «a condición de que indicaren claramente su voluntad de ser considerados como formando parte de Europa». En suma, late aquí una caracterización meramente voluntarista de la europeidad, articulada con arreglo a criterios generosos y subjetivos, potencialmente inestables al abrir la vía para la adscripción de cualquier Estado que descubra repentinamente su vocación europea [cfr. Andrés Sáenz de Santa María, M. P., «Consejo de Europa y derechos humanos: Desarrollos recientes», en *Andorra en el ámbito jurídico europeo*, (XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales), (A. Borrás, ed.), Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 217-218].

¹⁰ Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal de Alemania.

¹¹ De la *Europa de los Seis* se pasó a la *Europa de los Nueve* en 1973, al adherirse Dinamarca, Gran Bretaña y la República de Irlanda. En 1981, con la adhesión de Grecia, la *Europa fue de los Diez* y se convirtió en la *Europa de los Doce* en 1986 al incorporarse España y Portugal. Se llegó a la *Europa de los Quince* en 1995, con Austria, Finlandia y Suecia. La quinta y más numerosa ampliación de la Unión ha supuesto la adhesión de los tres países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), cinco de la Europa Central y del Este (Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia y República Checa) y dos Estados insulares del Mediterráneo (Chipre y Malta). Conviene señalar que en 1991 la absorción de la República Democrática Alemana por la República Federal de Alemania permitió la extensión territorial de la Unión sin ampliar la nómina de Estados miembros.

¹² Véase N. Schumacher, «Les Métaphores du Discours Européen», *Revue du Marché Commun*, n.º 314, febrero 1988, pp. 81-86; id., «Les Termes Polémiques du Discours Européen», *ib.*, n.º 324, febrero 1989, pp. 110-118.

¹³ Y aún lo es más, si cabe, en el doble preámbulo del texto: Hay, en efecto, referencias a *Europa* (a los *pueblos* y *Estados de Europa*) en casi todos los párrafos preambulares del «tratado» y en el primero y tercero del preámbulo introductorio de la parte II (sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión). Luego, en el texto articulado, las referencias a los Estados o a los pueblos de Europa siguen siendo numerosas. *Europa*, en cuanto tal, aparece en el artículo I-3.3 de la *Constitución para Europa*, donde se afirma que «La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de *Europa*...» (énfasis añadido) y en el artículo III-282.1, en relación con la Educación, Juventud, Deportes y Formación profesional, donde la acción de la Unión tendrá por objetivo, entre otros, «... favorecer el desarrollo de los intercambios de jóvenes y animadores socioeducativos y fomentar la participación de los jóvenes en la vida democrática de *Europa*» (énfasis añadido).

¹⁴ Párrafo segundo del preámbulo de la *Constitución para Europa*.

¹⁵ Véase artículo I-57 de la *Constitución para Europa*.

¹⁶ En 1992 el Informe de la Comisión de 24 de junio de 1992 sobre «L'Europe et le défi de son élargissement» advertía que «le terme «européen» n'a pas reçu de définition officielle. Cette notion associe des éléments géographiques, historiques et culturels qui, tous, contribuent à forger l'identité européenne. L'expérience commune liée à la proximité, le fonds commun d'idées et de valeurs et l'interdépendance historique ne peuvent pas se résumer en une formule simple et leur contenu est susceptible de changer au gré des générations successives. La Commission estime qu'il n'est, ni possible, ni pertinent de fixer maintenant les frontières de l'union européenne, dont les limites seront tracées au cours d'une prochaine période de plusieurs années». Una década después, en una Comunicación sobre política de vecindad de 2003, la Comisión Europea señala que «cualquier decisión que se adopte sobre la futura expansión de la UE irá acompañada de un debate sobre los límites geográficos máximos de la UE. Los países candidatos actuales deberán poder participar plenamente en ese debate», *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una Europa*

La fluidez de la vecindad viene favorecida por el hecho de que Europa, aunque *viejo*, es un *falso continente* al que no llamamos *península* porque, al parecer, este concepto no resiste diez millones de kilómetros cuadrados¹⁷. Sus límites terrestres con Asia en los Urales y en el Cáucaso no se condicen siempre con límites políticos. Sus límites marítimos, tanto con Asia como con África apenas los separan unas millas en el estrecho de Gibraltar o en el mar de Mármara, entre el Bósforo y los Dardanelos¹⁸. Las islas griegas del Dodecaneso, además, *acosan* Anatolia. Si uno analiza los mapas advierte que, a menudo, Rusia, Turquía y los países del Cáucaso aparecen tanto en los de Europa como en los de Asia¹⁹.

El hecho de que la membresía de la Unión no esté cerrada otorga a esta consideración un evidente interés práctico. En el pasado esta cuestión no se había planteado porque la geografía sustancialmente europea de los candidatos no ofrecía duda. Ahora, cuando se alcanza la periferia de Europa en su contacto con Asia y África cabe preguntarse si acaso puede inducirse la existencia para la Unión Europea de una Europa ontológica determinada por la geografía que marcaría los límites de un proceso aún inacabado. En todo caso ¿cómo establecer la *europiedad* de quienes no son *Europa de la Unión* y quieren serlo?

La observación empírica confirma el asentamiento sustancial de todos los Estados miembros de la Unión en el solar territorial del *continente Europa*, al menos hasta la última ampliación, efectiva desde el 1 de mayo de 2004. Los Estados miembros de la Unión forman parte, en efecto, del núcleo incontestado de la Europa geográfica. Cuando hablamos del *continente* europeo incluimos, desde luego, sus islas adyacentes, sean Estados insulares (Gran Bretaña y la República de Irlanda) o pertenencias de Estados asentados en el continente *tout court*.

Hablamos, sin embargo, de un asentamiento sustancial, pero no integral, en el solar europeo porque si bien, desde un punto de vista geográfico, todos los Estados miembros de la Unión son básicamente europeos, algunos no son sólo europeos y los tratados de la Unión se aplican en principio a todo su territorio, europeo o no²⁰. La *Europa de la Unión* incluye, pues, pertenencias de Estados miembros asentadas en —o adyacentes a— otros continentes, sin perjuicio de que en algunos casos se establezca para ellas un régimen especial. Piénsese por ejemplo en los Departamentos franceses de Ultramar (Guyana, Martinica, Guadalupe, Reunión) o en las regiones insulares *ultraperiféricas* portuguesas (Azores, Madeira) y españolas (Canarias)²¹, o en las ciudades autónomas de

más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y el Sur de Europa, COM (2003) 104 final.

¹⁷ Desde el punto de vista geográfico Europa, dice I. Sotelo, «no es más que una gran península de Asia; tanto es así, que más que de Europa habría que hablar de Eurasia», y «el que Europa haya adquirido rango de continente denota tan sólo que fuimos los europeos los que propusimos este tipo de división del planeta, primero en tres, luego en cuatro, por fin, en cinco continentes», I. Sotelo, «La invención de Europa: la realidad histórico-cultural de Europa», cit., pp. 23-24.

¹⁸ Refiriéndose al Bósforo, dice el prestigioso historiador marítimo M. Mollat de Jourdain (*Europa y el Mar*, Crítica, Barcelona, 1992, p. 26), «Aquí Europa termina en uno de los paisajes marinos más bellos del mundo. ¿Final? Las dos orillas del Bósforo se parecen como las vertientes de un valle, algo que una vez fue... El límite marítimo de Europa sería allí casi imperceptible, sin la grandeza salvaje de la naturaleza y las obras de los hombres».

¹⁹ Véase, por ejemplo, *Atlas General Santillana*, Madrid, 1995, pp. 72-73 y 82-83.

²⁰ Véase artículo IV-440.1 de la *Constitución para Europa*.

²¹ Véase artículo IV-440.2 y artículo III-424 de la *Constitución para Europa*. Además, los países y territorios de ultramar que mantienen relaciones particulares con Dinamarca, Francia, Gran Bretaña y Países Bajos mencionados en el Anexo II de la *Constitución para Europa* cuentan con un régimen especial de asociación a la Unión Europea (artículos IV-440.3 y III-286-291). Véase también artículo IV-440.7 sobre el procedimiento aplicable, a iniciativa del Estado miembro de que se trate, a un eventual cambio de estatuto de los departamentos franceses y de los países y territorios de ultramar franceses, daneses y neerlandeses. A tal efecto el Consejo Europeo adoptará una *decisión europea* por unanimidad, previa consulta a la Comisión.

España en el norte de África (Ceuta y Melilla). Partiendo de la Europa geográfica la *Europa de la Unión* se extiende a otros continentes. La misma Argelia formó parte del proceso en su condición de Departamento francés hasta su independencia en 1962.

Cabe, por otro lado, advertir que: 1) hay territorios insulares adyacentes al continente europeo bajo la jurisdicción de Estados miembros de la Unión que quedan fuera de Europa por propia decisión ²²; y 2) hay Estados indiscutiblemente situados en el continente europeo que se mantienen al margen de *Europa* porque así lo quieren (Islandia, Noruega, Suiza ²³) o tienen un carácter muy particular ²⁴.

Hay Estados indiscutiblemente situados en el continente europeo llamados a la *Europa de la Unión* cuando las circunstancias lo permitan ²⁵, habiéndose elaborado para ellos programas de preadhesión que en unos casos han de culminar en 2007 (Bulgaria y Rumania ²⁶) o tienen fecha posible para entablar negociaciones (Croacia ²⁷) y en otros no tienen fecha por ahora (Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia ²⁸, Serbia y Montenegro ²⁹).

Hay, sin embargo, otros Estados geográficamente europeos (Moldavia, Ucrania y Bielorrusia) excluidos del proyecto político de la Unión y calificados, al margen de su voluntad, como *entorno próximo* de la Unión ³⁰. Esta actitud

²² Véase artículo IV-440.4, 5 y 6 de la *Constitución para Europa*. En principio, el tratado se aplica a los *territorios europeos* cuyas relaciones exteriores asuma un Estado Miembro (numeral 4), pero no se aplicará en ningún caso a las islas Feroe (numeral 6 a), se aplicará con excepciones a las islas Aaland (numeral 5) y sólo de manera muy limitada a las islas del Canal y la isla de Man (numeral 6 c) y a las llamadas «zonas de soberanía» (Akrotiri y Dekhelia) de Gran Bretaña en Chipre (numeral 6 b). No deja de llamar la atención tanto esfuerzo, finalmente baldío, para lograr el ingreso de la República de Chipre en la Unión con la zona turco-chipriota incluida, mientras perdura —dentro de la misma isla y, ahora dentro de la Unión— uno de los monumentos del colonialismo británico en el Mediterráneo.

²³ Sin aspirar a ella, Suiza y Noruega satisfacían sin embargo los criterios para la adhesión en 1999, Comisión Europea, *Documento de síntesis. Informes sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en el camino de la adhesión*, COM (1999) 500 final, p. 5.

²⁴ Caso especial es el de los tradicionalmente llamados por la doctrina *Estados exigüos* (Andorra, Liechtenstein, Mónaco y San Marino) y el de la Ciudad del Vaticano.

²⁵ Todos los países de los Balcanes occidentales tienen perspectivas de convertirse en países candidatos, *Documento de estrategia de la Comisión Europea sobre los progresos realizados en el proceso de la ampliación* COM (2004) 657 final, p. 2.

²⁶ Véase la reciente *Communication from the Commission to the Council and to the Parliament, Strategy Paper of the European Commission on progress in the enlargement process*, COM (2004) 657 final. El Consejo Europeo de diciembre de 2004 se manifestaba en el sentido de esperar acoger a estos dos países como miembros a partir de enero de 2007, Conclusiones de la Presidencia, 16238/04, pp. 2 y 3. Asimismo se hacía un llamamiento para que Tratado de Adhesión con Bulgaria y Rumanía se elabore con vistas a firmarlo en abril de 2005, *ibid.*

²⁷ Este país presentó la solicitud de adhesión a la UE en febrero de 2003. En abril de 2003 el Consejo decidió aplicar el procedimiento del artículo 49 TUE. La Comisión Europea recomendaba en abril de 2004 que se abrieran las negociaciones para la adhesión, *Communication from the Commission. Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union*, COM (2004) 257 final, 2004. Desde junio 2004 es un país candidato a la adhesión. El Consejo Europeo de diciembre de 2004 establecía como fecha posible para entablar negociaciones de adhesión el 17 de marzo de 2005, Conclusiones de la Presidencia, 16238/04, p. 4.

²⁸ La antigua república yugoslava de Macedonia ha presentado recientemente la solicitud de adhesión. A instancias del Consejo, la Comisión está preparando un dictamen a propósito, *Documento de estrategia de la Comisión Europea sobre los progresos realizados en el proceso de la ampliación* COM (2004) 657 final, p. 2.

²⁹ La Unión, decía la Comisión en 1999, está dispuesta a ofrecer una perspectiva de adhesión a los países de la antigua Yugoslavia y Albania, *Documento de síntesis. Informes sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en el camino de la adhesión*, Comisión Europea, COM (1999) 500 final, p. 6. Respecto de los mismos, sigue, «La UE debe seguir desarrollando, a partir de los criterios de Copenhague, los criterios de adhesión, que supeditarán la adhesión a la Unión al cumplimiento no sólo de los principios establecidos en el artículo 6 del TUE sino también: al mutuo reconocimiento de las fronteras; la resolución de todas las cuestiones pendientes sobre el tratamiento de las minorías nacionales; la creación de una organización regional de libre comercio y cooperación económica como base para lograr una mayor integración en la Unión. Los acuerdos bilaterales de estabilización y asociación deben supeditar la obtención del estatus de país asociado a la adhesión a dicha organización, que, además, fomentará una cooperación política más estrecha en estos países. Los vínculos interinstitucionales entre la UE y la organización regional servirán de base para una aproximación gradual a la legislación comunitaria y para las estrategias de preadhesión de los distintos países», *Documento de síntesis. Informes sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en el camino de la adhesión*, Comisión Europea, COM (1999) 500 final, pp. 38-39.

³⁰ La reciente Comunicación de la Comisión Europea acerca de la *Política Europea de Vecindad* (ENP en sus siglas inglesas) establece que en *Europa*, esta política se dirige a Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia, *Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Comisión Europea, COM (2004) 373 final, 2004, p. 7. La UE ha tenido limitadas sus relacio-

vendría a confirmar la exclusión de una Europa ontológica en la Unión al menos a partir de una dimensión geográfica, pues en otro caso, la impuesta marginación de algunos Estados *européos* del proceso de unificación supondría la negación de un derecho fundamental reconocido por los propios tratados y sobre el que los Estados miembros no podrían pronunciarse arbitrariamente al ejercer la facultad de apreciar las condiciones de admisión dispuestas por esos mismos tratados.

Esta actitud está fuertemente motivada por la vecindad de los países mencionados respecto de la Federación de Rusia. Esta vecindad también sofoca las eventuales pretensiones de membresía, ya de por sí problemática, de los Estados caucásicos (Georgia, Armenia, Azerbaiyán), emparedados entre Rusia y Turquía ³¹. De la antigua Unión Soviética la Unión Europea ha incorporado a su proyecto sólo a los tres países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania). Este minimalismo pretende no aislar excesivamente a Rusia, facilitando la cobertura de la llamada *Comunidad de Estados Independientes* compuesta, bajo liderazgo ruso, por las restantes Repúblicas federadas de la Unión Soviética, europeas y asiáticas, salvo Georgia. A diferencia de los países bálticos e, incluso, de Polonia, Moldavia no es limítrofe con Rusia, ni siquiera es totalmente eslava; pero si se *sacrifica* a Ucrania ³², Moldavia ha de seguir su destino, no el de Rumanía.

Tanto Rusia como Turquía (incluso Kazajstán) son parcialmente europeas desde el punto de vista geográfico. Realmente, desde este punto de vista, la Rusia eslava es, de los Urales al Oeste, el Estado europeo de mayor extensión. Incluso cuenta con un enclave muy particular (Kaliningrado ³³) en territorio de la Unión, a orillas del Báltico, entre Polonia y Lituania. Pero la digestión de un Estado como Rusia que suma más de diecisiete millones de kilómetros cuadrados (cuando la Europa geográfica apenas rebasa los diez millones y medio) podría ser mortal, al menos por ahora, para un proceso político empujado hasta el Extremo Oriente de Asia. No obstante, el Presidente Putin ha dejado bien claro que desea relaciones de cooperación con la Unión, pero no tiene interés en hacer de Rusia uno de sus miembros ³⁴.

A diferencia de la Federación de Rusia, Turquía reclama, incluso apasionadamente, su ingreso en la Unión Europea y se presenta a sí misma como un

nes con Bielorrusia debido a su mala observancia de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, *Conseguir que la ampliación sea un éxito. Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión*, Comisión Europea, pp. 9-10. En la Comunicación apenas citada se insiste que «Belarus and the EU will be able to develop contractual links when Belarus has established a democratic form of government, following free and fair elections. It will then be possible to extend the full benefits of the European Neighbourhood Policy to Belarus. Meanwhile the EU will consider ways of strengthening support to civil society [...]», p. 4.

³¹ Georgia y Azerbaiyán son vecinos de Rusia y los tres lo son de Turquía (aunque la vecindad de Azerbaiyán apenas es apreciable en mapas a gran escala). En 2003 la Comisión Europea entendía que la situación en el Cáucaso del Sur era tan complicada que decidió excluir esta región «por el momento» del ámbito geográfico de la *Política Europea de Vecindad* (*Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una Europa más amplia, Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y el Sur de Europa*, Comisión Europea, COM [2003] 104 final). En 2004 la Comisión consideró que ese «momento» ya había pasado y recomendó la inclusión de estos tres países en la *Política Europea de Vecindad* (*Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Comisión Europea, COM [2004] 373 final, p. 7). El Consejo, reunido en formación Asuntos Generales y Relaciones exteriores decidió el 14 de junio 2004 su inclusión en la política de vecindad, Comunicado de prensa, 10189/04 (Presse 195).

³² La *Estrategia Común del Consejo Europeo sobre Ucrania* (DO [1999] L 331/1) reconoce «las aspiraciones europeas de Ucrania y se congratula de su opción a favor de Europa», pero no parece dispuesta por ahora a considerar su candidatura.

³³ *Comunicación de la Comisión al Consejo. Kaliningrado: tránsito*, COM [2002] 510 final.

³⁴ *The Russian Federation Middle Term Strategy Towards the European Union (2000-2010)*. La cumbre Unión Europea-Rusia de San Petersburgo (2003) sentó las bases para desarrollar la asociación estratégica de las partes mediante la creación de cuatro áreas comunes de interés *Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Comisión Europea, COM [2004] 373 final, mayo 2004, p. 7.

«país europeo situado en la prolongación de Asia»³⁵. El espolón europeo de Turquía ¿hace de la República un Estado *europeo* a los efectos de la Unión?

La respuesta sería probablemente no, si todo dependiera de la geografía³⁶; sin embargo, en nuestro caso, de acuerdo con los precedentes, que un Estado sea europeo sólo por alguna de sus extremidades geográficas no debería obstar a que lo sea a los efectos de formar parte de la Unión. Un Estado sólo parcial, incluso marginalmente, europeo desde un punto de vista geográfico, puede ser Europa de la Unión³⁷. La negación de la Europa ontológica vinculada a la geografía facilita la respuesta. La voluntad de los miembros de la Unión puede convertir en *Europa* Estados que no son geográficamente europeos y excluir de la misma Estados que geográficamente sí lo son.

La última ampliación de la Unión, que ha hecho de la República de Chipre miembro de la Unión demuestra la flexibilidad con la que se maneja la relación entre la geografía y el proyecto político. La República de Chipre, se asienta territorialmente en una isla localizada en el Mediterráneo oriental, al sur de Anatolia, que conforme al principio de mayor proximidad respecto de costas continentales es geográficamente asiática (y así aparece habitualmente en los mapas)³⁸. A menos que imitando al Imperio Romano la Unión Europea considere *Mare Nostrum* al Mediterráneo o se hagan prevalecer sobre los territoriales elementos demográficos (el origen griego de la población mayoritaria) o históricos (el papel representado en Chipre por potencias europeas a lo largo de los siglos) para definir la europeidad, Chipre sería el primer europeo puramente dogmático, esto es, europeo por la unánime voluntad soberana de los miembros de la Unión.

El que se especule sobre la eventual adhesión a la Unión de un Estado de Israel hipotéticamente federado con Palestina como contribución europea a la solución del horroroso conflicto de Oriente Próximo subraya las posibilidades que abre un planteamiento así.

2.2. El criterio cultural, histórico o civilizatorio³⁹

Cabe plantearse si más allá de la pura especulación geográfica —o del *quantum* de geografía europea que ha de tener, si ha de tener alguna, un Estado que quiere participar en la *Europa de la Unión*— la cualidad europea del candidato ha de ser apreciada por los Estados miembros atendiendo a criterios civilizatorios, religiosos, culturales o históricos susceptibles de asentar una *identidad europea*. Se pasaría así de la *identificación del Estado europeo* a la *identidad europea del Estado* o, si se prefiere, a la concreción de la *identificación* a

³⁵ Véase documento de Naciones Unidas A/48/264, p. 95, par. 13.

³⁶ «Es hecho generalmente aceptado que la posesión por un Estado de pequeñas porciones de territorio en un continente distinto no le hace parte de él. España posee tres comunidades en África (Ceuta, Melilla y Canarias) sin que nadie piense, por tal razón, que España tiene derecho a ingresar en la recién creada Unión Africana. Holanda, Francia y Gran Bretaña mantienen colonias en América, sin que ello baste para integrarse en la Organización de Estados Americanos (OEA)», A. Zamora, *Turquía no es Europa*.

³⁷ «El territorio —decía J. Fontana en 1994 (*Europa ante el espejo*, Crítica, Barcelona, 1994, p. 9)— no puede servir de elemento caracterizador, porque nunca ha tenido unos límites físicos claros».

³⁸ Véase, por ejemplo, *Atlas General Santillana*, cit., p. 73.

³⁹ «J'ai parlé de *culture* —advierte J. Morin (*Penser l'Europe*, Gallimard, París, 1990, p. 82)— en évoquant le substrat judéo-christiano-gréco-latín et de *civilisation* en évoquant l'humanisme, la rationalité, la science, la liberté. Ces deux termes, qui en français, se recouvrent souvent, se distinguent nettement dans la pensée allemande, où la *Culture* désigne ce qui est singulier et spécifique dans une société, tandis que la *Civilisation* concerne ce qui peut être acquis et transmis d'une société à l'autre.» A los efectos de este Informe no pretendemos establecer una distinción conceptual entre lo cultural y lo civilizatorio.

través de la *identidad*. La candidatura turca, se ha dicho, «interpela a la identidad europea»⁴⁰.

La tarea no es fácil. Desde que son europeos los europeos, señala R. I. Moore, «han alimentado la creencia de ser los herederos [...] de las civilizaciones clásicas del mundo mediterráneo, y de que son el producto de la fusión de la civilización racional y humanística de Grecia y de Roma, y del componente espiritual y la fortaleza moral de la tradición religiosa judeocristiana»⁴¹.

Indudablemente el Cristianismo forma parte de las raíces de Europa⁴² hasta el punto de afirmarse que «[e]l fenómeno más notable de la historia de Europa entre los siglos V y X, el que va a darle con relación al resto del mundo su carácter específico, es el cristianismo»⁴³. En la Edad Media, la condición de europeo, la pertenencia a Europa, exigía la adhesión a la religión católica romana⁴⁴.

En los siglos centrales de la Edad Media se produce la *uropeización* de una cierta Europa, esto es, un proceso de homogeneización cultural, una expansión de una cultura particular mediante conquistas e influencias cuyo núcleo estaba en Francia, Alemania y el norte de Italia⁴⁵.

«Me parece», dice J. Le Goff, «que en las relaciones entre Europa e historia hay dos aspectos fundamentales. El primero es el del territorio. La historia se crea siempre dentro de un espacio, y una civilización se elabora siempre, y se difunde, sobre un territorio. El siglo XV culmina en lo esencial la creación medieval de un espacio europeo iniciado con las “grandes invasiones” de la Alta Edad Media. En el siglo XV ya no hay paganos, y no habrían más musulmanes, si no hubiese empezado la conquista turca»⁴⁶.

Si entonces podía concebirse Europa como un espacio esencialmente cristiano, ¿lo era también antimusulmán? Aunque las identidades colectivas se construyen sobre convergencias internas a partir de elementos religiosos, históricos o culturales, no son fáciles de determinar sin establecer un opuesto. La identidad se forma por oposición al otro: «Una identidad religiosa o nacional se forma también, o en todo caso se consolida, en el seno de un conflicto, de una oposición. El otro, y con mayor motivo el adversario o el enemigo, crea la identidad»⁴⁷.

Fontana (de)muestra cómo la *identidad* europea se ha ido realizando históricamente contra terceros, que, según las circunstancias podían ser los «bárbaros», los «infeles», los «salvajes»...; se trata de «espejos» en cierta medida deformantes, que atrapan nuestra cultura⁴⁸. Durante siglos el Islam estuvo en la historia de Europa, identificada con la Cristiandad, como su opuesto. *Europa* se unió frente a la amenaza de los musulmanes (mongoles y tártaros, árabes y turcos)⁴⁹.

⁴⁰ S. Vaner, «La Unión Europea y Turquía: ambigüedades y omisiones», *La Vanguardia Dossier*, n.º 6, abril-junio 2003, p. 80. Una de las instituciones que se ha distinguido en hacer frente a la interpelación ha sido la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas que sometió la cuestión al debate de sus miembros en enero-febrero de 2003 a partir de ponencias de Olegario González de Cardedal («Europa en la Alternativa: Reflexiones sobre su destino y el ingreso de Turquía en la Unión Europea»), y de Marcelino Oreja Aguirre («Identidad Europea. Valores Europeos. Turquía») y con contribuciones de José Barea, Helio Carpintero, Pedro Cerezo, Sabino Fernández Campo, Miguel Herrero de Miñón, C. Lisón, Rafael Termes y Juan Velarde Fuertes.

⁴¹ R. I. Moore, *La primera revolución europea c.970-1215*, Barcelona, Crítica, 2003, p. 17.

⁴² Sobre la cristianización de los pueblos de Europa, recientemente, J. Orlandis, *Europa y sus raíces cristianas*, Madrid, Rialp, 2004.

⁴³ J. Carpentier y F. Lebrun, *Breve historia de Europa*, Madrid, Alianza, 1994, p. 146.

⁴⁴ A. Besançon, «Les frontières de l'Europe», *Commentaire*, 2004 (105), pp. 5-16.

⁴⁵ R. Bartlett, *La formación de Europa. Conquista, civilización y cambio cultural, 950-1350*, Valencia, Universitat de València/Universidad de Granada, 2003, pp. 353 y ss.

⁴⁶ J. Le Goff, ¿Nació Europa en la Edad Media?, cit., p. 173.

⁴⁷ J. Le Goff, ¿Nació Europa en la Edad Media?, cit., p. 25.

⁴⁸ J. Fontana, *Europa ante el espejo*, cit.

⁴⁹ K. Kumar, «El estado-nación, la Unión Europea y las identidades transnacionales», en N. Al Sayyad y M. Castells (eds.), ¿Europa musulmana o euro-islam?, Madrid, Alianza, 2003, pp. 81-99, p. 84.

Los musulmanes acceden al espacio europeo desde el Norte de África en el siglo VIII (ocupando una gran parte de la península Ibérica en 711 y siendo detenidos en la batalla de Poitiers en el 732). Contada la historia por los vencedores, los musulmanes eran enemigos cuyas tierras había que reconquistar en nombre de la Cristiandad. «El primer nombre de Europa», dice A. Besançon, rememorando la victoria de Poitiers sobre los sarracenos, «ha sido la Cristiandad»⁵⁰. El término «europeenses», recordemos, había aparecido por primera vez en una Crónica mozárabe de mediados del siglo VIII para designar a las huestes de Carlos Martel que combatieron en la batalla de Poitiers y detuvieron el avance islámico hacia el corazón del Continente⁵¹. En la península Ibérica se procede a la Reconquista que *salvó* a Europa... En 1492 abandona España el último rey *moro* de Granada...

Por el este se conforma la «amenaza turca» a partir del s. XI⁵². «La amenaza turca será uno de los cimientos de Europa», dice Le Goff⁵³. El Imperio Otomano nació hacia 1300 en el noroeste de Anatolia⁵⁴ y se extendió territorialmente por los Balcanes hasta las mismas puertas de Viena⁵⁵. A mediados del s. XVI, Cristóbal de Villalón relata al *católico y cristianísimo* señor don Felipe, rey de España, Inglaterra y Nápoles, su *Viaje de Turquía*, y advierte que en la defensa de la santa fe católica el *mayor contrario y capital enemigo* es el *Gran Turco*⁵⁶. Por lo que hace a su ley, desde el siglo XV, y probablemente antes, la mayor parte de los asuntos del Imperio Otomano se regulaban por la ley sagrada (*shari'a*) si bien en algunos ámbitos imperaba la ley laica otomana⁵⁷.

Históricamente la oposición *Europa v. Imperio Otomano* se presentaba como una oposición *Cristianismo v. Islam*⁵⁸, presentación que interesaba tanto a los Habsburgo como al Romano Pontífice, a pesar del mentís que suponía la alianza de algunos reyes cristianísimos, como el de Francia, con el *Gran Turco*, de las luchas que éste mantenía con otros musulmanes⁵⁹ y de las que los príncipes cristianos mantenían entre sí⁶⁰.

Con todo, de Europa se destaca su diversidad. El racionalista Carlantonio Pilati lo pone de manifiesto en un pasaje en la década de 1770⁶¹. Francisco Rodríguez Adrados ha observado que el uso del término *Europa* se inicia a fines

⁵⁰ A. Besançon, «Les frontières de l'Europe», cit., p. 6.

⁵¹ J. Orlandis, *Europa y sus raíces cristianas*, cit., p. 13.

⁵² J. Carpentier y F. Lebrun, *Breve Historia de Europa*, cit., p. 212.

⁵³ J. Le Goff, *¿Nació Europa en la Edad Media?*, cit., p. 173.

⁵⁴ Acerca del Imperio Otomano, C. Imber, *El Imperio otomano 1300-1650*, Ediciones B, Barcelona, 2004; L. Tokatlıgılı, *Introducción a la historia del Imperio Otomano*, Ankara, 1999; R. Mantran (dir), *Histoire de l'Empire Ottoman*, Fayard, París, 1989.

⁵⁵ Véase, por todos, J. Bérenger, *Histoire de l'Empire des Habsbourg 1273-1918*, Fayard, París, 1990 (traducción española *El Imperio de los Habsburgo 1273-1918*, Crítica, Barcelona, 1993, pp. 181-189 y 300-317).

⁵⁶ C. de Villalón, *Viaje de Turquía*, 1557. La obra permaneció inédita hasta que la publicó don Manuel Serrano Sanz (1905), en el tomo II de la «Nueva Biblioteca de Autores Españoles». La cita corresponde a la edición de Clásicos españoles, Editions Ferni, Ginebra, 1973, p. 20.

⁵⁷ C. Imber, *El Imperio otomano 1300-1650*, cit., pp. 229-264.

⁵⁸ Como indica T. Asad («Muslims and European Identity: Can Europe Represent Islam?», en A. Padgen (ed.), *The Idea of Europe*, Cambridge, 2002, pp. 209-227, p. 212): «Historically, it was not Europe that the Turks threatened but Christendom. Europe was not then distinct from Christendom.»

⁵⁹ Véase C. Imber, *El Imperio otomano 1300-1650*, cit., pp. 133-5.

⁶⁰ Véase A. Remiro Brotons, *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

⁶¹ «A aquellos que se limitan a pasar apresuradamente de un país a otro les resulta harto difícil hallar diferencias significativas entre las distintas regiones de Europa. Creen percibir una gran uniformidad en todas partes, y se figuran poder convencer de ello a sus lectores. Pero lo cierto es que se equivocan de medio a medio. Si bien existen aspectos que acercan a los distintos países de Europa, como, por ejemplo, la moral, los principios religiosos básicos y los principios legislativos, también lo es que en un mismo país existen importantes diferencias de carácter, pasiones, gustos, modo de vida y costumbres entre las distintas regiones. Se trata de rasgos como el clima, la comida, la bebida, el tipo de tierra, determinados principios religiosos, ciertas máximas de gobierno y, por último, una legislación más o menos completa, adecuada para una nación, pero no para otra», citado por U. Im Hof, *La Europa de la Ilustración*, Barcelona, Crítica, 1993, p. 79.

del siglo XVII, cuando el de *Cristiandad* se hace insuficiente ⁶². Se destaca también la capacidad de Europa de progresar ⁶³, su constante puesta en cuestión de sistemas imperantes y el hecho de su excepcional, única, aportación a una universalidad no religiosa ⁶⁴. El Renacimiento ⁶⁵, la Ilustración ⁶⁶, se desarrollan en Europa occidental. En esta línea, la laicidad de la Revolución Francesa la hace aceptable a pueblos confesionales ⁶⁷. Conflictos de toda laya se han sucedido en este espacio, pero cabría preguntarse si también ellos han contribuido a la unidad de Europa por ser algo igualmente característico ⁶⁸.

2.3. Las raíces cristianas de Europa en el proyecto Europa de la Unión

Europa, ¿es hoy día cristiana?, y si lo es, ¿cuál es el papel de la religión en su configuración política? ¿implica acaso la exclusión de los no cristianos? ¿están las confesiones religiosas fatalmente abocadas a ser exclusivas (y excluyentes) en un espacio común?

Las constituciones actuales de los países europeos se aproximan al fenómeno religioso de manera muy diversa, encontrándose en algunas Leyes fundamentales referencias preambulares explícitas a Dios ⁶⁹ o a Jesucristo ⁷⁰, mientras que en otras se indican expresamente las iglesias nacionales (luterana en Dinamarca) ⁷¹ o predominantes (Iglesia oriental ortodoxa en Grecia) ⁷², se proclama la Religión del Estado (la Religión Católica Apostólica en Malta, al punto de que su enseñanza «se imparte en todas las escuelas estatales como parte de la instrucción obligatoria» ⁷³, o incluso, partiendo de la libertad religiosa, se hace una mención privilegiada a una determinada confesión (como a la Iglesia Católica en España) ⁷⁴. Como contrapunto, el excepcional enfoque laico francés plasmado de forma lacónica pero clara en su Constitución ⁷⁵.

¿Es o ha de ser la Unión un *Club cristiano*? Su bandera tiene una clara inspiración mariana, uno de los padres fundadores (Robert Schuman) está en vías de beatificación y las grandes mayorías de los Estados miembros son cristianas.

⁶² F. Rodríguez Adrados, «¿Qué es Europa? ¿Qué es España?», cit., p. 14. También pp. 55-60: «Fue el movimiento ilustrado el que introdujo, desde fines del siglo XVII, la palabra “européen” en sus sentidos más que geográficos».

⁶³ J. Le Goff (¿Nació Europa en la Edad Media?, cit., p. 174) nota que «un logro para Europa entera, para su toma de conciencia, para su realización, son las capacidades de progresar que se afirmaron a lo largo de la Edad Media y se fortalecieron en el s. XV». Un dinamismo que contrastaría con el encerramiento de China en sí misma, y con el mundo musulmán (a excepción de Turquía).

⁶⁴ «Bien entendu, l'Europe n'est pas la seule source d'universalité: comme le christianisme, le bouddhisme et l'Islam sont des religions universelles destinées à tous les hommes quels qu'ils soient. Mais l'Europe est la seule à avoir apporté une universalité non-religieuse, et il y a une religion universelle latente dans l'Humanisme que ni les Internationales ni le mondialisme n'ont pu encore catalyser», E. Morin, *Penser l'Europe*, cit., p. 145.

⁶⁵ Si bien otras culturas con las que coexistía e interactuaba, principalmente Bizancio y el Islam, «tuvieron también sus propios “renacimientos” de la Antigüedad griega y romana», P. Burke, *El renacimiento europeo*, Barcelona, Crítica, 2000, pp. 12-13.

⁶⁶ Véase U. Im Hof, *La Europa de la Ilustración*, cit.

⁶⁷ B. Lewis (*The emergence of Modern Turkey*, New York/Oxford, Oxford University Press, 3.ª ed. 2002, p. 54) indica que «The French Revolution is the first great social upheaval in Europe to find intellectual expression in purely non-religious terms. Secularism as such has no great attraction for Muslims, but in a Western movement that was non-Christian, even anti-Christian, and whose divorce from Christianity was stressed by its leading exponents, the Muslim world might hope to find the elusive secret of Western power without compromising its own religious beliefs and traditions.»

⁶⁸ A. Besançon, «Les frontières de l'Europe», cit., p. 8.

⁶⁹ Constitución alemana (preambulo).

⁷⁰ Referencia «a nuestro Divino Señor, Jesucristo» en la Constitución irlandesa (preambulo).

⁷¹ Artículo 4 de la Constitución danesa.

⁷² Artículo 3.1 de la Constitución griega.

⁷³ Artículo 2(1) de la Constitución de Malta.

⁷⁴ Artículo 16 de la Constitución española de 1978.

⁷⁵ Véase una clasificación de Estados europeos desde el punto de vista de su actitud constitucional frente a la religión en J. B. D'Onorio, «Pouvoir spirituel et pouvoir temporel dans l'Europe contemporaine», *Communio*, 1990, 3-4, pp. 145-167.

«A la hora de intentar un primer acercamiento a la idea de Europa, es forzoso partir de la evidencia —advierte Ignacio Sotelo— que Europa, en los orígenes y durante siglos, se confunde con el Cristianismo [...] la cristianización de los pueblos germánicos y eslavos hace emerger a Europa. Hacia el fin del primer milenio Europa, entendida como unidad cultural que impone el Cristianismo, coincide más o menos con el espacio que geográficamente llamamos Europa». Pero, como muy pertinentemente añade el autor, ha de tenerse en cuenta que «el Cristianismo es el punto de partida, no el de llegada, y desde luego, no el actual. El que cristiano y europeo hayan coincidido en el origen, no quiere decir que lo sigan haciendo hoy, o que haya que recuperar esta identidad para ser cabalmente europeos, como quiere un fundamentalismo cristiano, otra vez renaciente, que se niega a asimilar el proceso de secularización que, sobre una cristiandad hace siglos fenecida, ha erigido a la Europa que tratamos de captar»⁷⁶.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que los tratados que han venido articulando el proceso de integración europea no han evocado ni invocado una o *la* identidad europea en los términos en que ahora la estamos considerando. La *identidad europea* que hace su aparición preambular en el Tratado de Unión Europea (Maastricht, 1992) tiene que ver con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), relacionada con la seguridad y la defensa⁷⁷, y su propósito es asegurar que la identidad del actor internacional⁷⁸ no compite con la identidad nacional de sus Estados miembros, que la Unión respeta⁷⁹. Distinto, pues, de una identidad común de pueblos o de ciudadanos europeos. La *Constitución para Europa* no va a cambiar las cosas⁸⁰.

La elaboración de la *Constitución para Europa* ha suscitado la cuestión de la posible referencia expresa, especialmente en el preámbulo, a la herencia judeo-cristiana, a los valores cristianos universales, al Cristianismo, a las raíces cristianas de Europa o a la creencia en Dios⁸¹.

Así, una propuesta de Wuermeling, miembro de la Convención Europea, secundada por otros veinticinco convencionales⁸², sugería la inserción de una cláusula inspirada en la Carta de Derechos Fundamentales y en la Constitución polaca, según la cual: «The Union values include the values of those who believe in God as the sources of truth, justice, good and beauty as well as those who do not share such a belief but respect these universal values arising from other sources». Se trataría de «no practicar la “neutralidad” en el sentido de excluir las dos opciones, sino el pluralismo tolerante que consiste en incluir ambas», sin ofender ni la sensibilidad constitucional laica ni la sensibilidad constitucional religiosa⁸³. Una formulación de este tipo, descartada finalmente por

⁷⁶ I. Sotelo, «La invención de Europa: la realidad histórico-cultural de Europa», en *La Formación de Europeos*, cit., pp. 47-48.

⁷⁷ «RESUELTOS a desarrollar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común de acuerdo con las disposiciones del artículo 17, reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo» (versión consolidada).

⁷⁸ Artículo 2 segundo guión y artículo 27 A TUE.

⁷⁹ Artículo 6.3 TUE.

⁸⁰ La *Constitución para Europa* contiene una referencia a la identidad de los pueblos en el preámbulo («CONVENCIDOS de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están decididos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común»), y a la identidad nacional en el texto articulado (artículo I-5.1, y en el preámbulo de la Carta de Derechos fundamentales, Parte II de la *Constitución para Europa*).

⁸¹ Acerca del debate en la Constitución para Europa, recientemente J. J. H. Weiler, *Una Europa cristiana. Ensayo exploratorio*, Madrid, Encuentro, 2003.

⁸² CONV 480/03.

⁸³ A propósito de la fórmula polaca o similar, J. J. H. Weiler, *Una Europa cristiana. Ensayo exploratorio*, cit., pp. 66-67. Weiler, que previamente (pp. 58 y ss.) ha descrito la diversidad de culturas religiosas constitucionales, estima, simpatizando claramente con tales

la Convención Europea y, luego, por la Conferencia Intergubernamental, sería perfectamente compatible con la confesión islámica de una porción de *europesos*.

Otros miembros de la Convención, así como los gobiernos de algunos países en la Conferencia Intergubernamental (Polonia, España...) hubiesen deseado una mención explícita de las raíces cristianas de Europa. La Santa Sede instó una referencia al «patrimonio religioso, especialmente cristiano» razonando, en palabras del cardenal Paul Poupard, que «en la medida en que (el preámbulo de la *Constitución*) se refiere a la historia, negar la inspiración cristiana no tiene sentido alguno». Otra cosa sería, puntualiza el prelado, si el texto tratara de describir la situación religiosa actual, en cuyo caso debería referirse también a otras tradiciones espirituales y religiosas ⁸⁴.

Estas propuestas, a pesar de su aparente razonabilidad dada la importancia sobresaliente del Cristianismo en la herencia histórica y cultural de Europa, tampoco han prosperado, debido seguramente al interés de sus opositores en no abrir resquicio alguno a interpretaciones maniqueas, y ello en una doble dirección ⁸⁵.

Por una parte, la insistencia sobre el acervo cristiano de Europa pudo considerarse por algunos como una forma de negar que otros acervos formen parte de la *identidad europea*, aunque puedan estar presentes en su geografía. De prosperar semejante criterio Estados geográficamente europeos como Bosnia y Herzegovina o Albania podrían ver discutida dicha identidad. El problema sería infinitamente más grave respecto de Turquía, sustancial, aunque desleídamente, asiática en lo geográfico (Anatolia, *Asia menor*), especialmente para quienes advierten que Europa se hizo *contra el Turco* (aunque reyes cristianísimos fuesen sus aliados en la pugna por dominarla compitiendo con otros reyes igualmente cristianísimos). Y eso podría afectar su candidatura a la membresía de la Unión.

Por otra parte, pudo temerse que la mención preambular al Cristianismo emboscara la ulterior pretensión de sostener la incompatibilidad con la *Constitución* de políticas (aborto, divorcio y educación) que combate la Iglesia, lo que sería inadmisibile desde postulados laicos ⁸⁶.

Estas aprensiones, visto el texto final de la *Constitución para Europa*, no fueron disueltas por la expresa exclusión de tales interpretaciones en boca de los postulantes de la referencia histórica al Cristianismo. No sería cierto afirmar, se ha dicho, «que el cristianismo agota todo el patrimonio espiritual y moral europeo, o que imposibilita la integración futura de otros elementos religiosos en ese patrimonio (por ejemplo, en la hipótesis de una futura adhesión de Turquía a la Unión Europea)»; el Vaticano no se opone a esta adhesión pero sí desearía que Turquía realice reformas en el campo de las libertades personales y

fórmulas, que «el ordenamiento constitucional europeo en materia de libertad religiosa [...] no se viola por el solo hecho de que la Constitución dé expresión a la sensibilidad religiosa o a la sensibilidad *laica* del cuerpo político [...]» (énfasis en el original) (p. 63).

⁸⁴ Cardenal P. Poupard, *La herencia cristiana de Europa*, <http://www.humanitas.cl/biblioteca/>.

⁸⁵ El preámbulo de un tratado es, a efectos normativos, parte integrante del mismo y, como tal, elemento a tener en cuenta a la hora de la interpretación del texto articulado. De acuerdo con el art. 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 los tratados se interpretan de buena fe «conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin». En virtud de su apartado segundo, el contexto comprende, entre otros, el texto *incluido su preámbulo* y anexos. A. Remiro Brotons, *Derecho Internacional Público. 2. Derecho de los Tratados*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 306-324, en particular pp. 310-314. En la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas encontramos referencias a preámbulos de tratados internacionales, de Derecho originario u otros, con fines interpretativos (p.ej. Asunto C-281/01, *Comisión c. Consejo* [Acuerdo Energy Star], [2002] Rec. I-12049; Asunto C-29/99, *Comisión c. Consejo*, [2002] Rec. I-11221; Asunto C-89/99, *Schieving-Nijstad vof*, [2001] Rec. I-5851).

⁸⁶ P. Matvejevic, «Europa y la laicidad», *El País*, 18 junio 2004.

religiosas previamente⁸⁷. Asimismo, se ha insistido en que la Iglesia católica no pide una Unión Europea confesional, «[...] pero subraya que la *laicidad*, correctamente entendida, exige reconocer las raíces religiosas de los pueblos de Europa»⁸⁸.

La Convención Europea y, luego, la Conferencia Intergubernamental han optado en conjunto por el modelo laicista francés. Sin mayor precisión el preámbulo menciona «la herencia cultural, religiosa y humanista» a partir de la cual «se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho»⁸⁹. Estas últimas referencias son ampliamente desarrolladas en el texto articulado⁹⁰. No se ha querido precisar que esa herencia religiosa es cristiana, pero se ha obviado el texto adoptado por la Convención, que hablaba de «herencias religiosas», en plural y constataba que sus valores «aún estaban presentes en su patrimonio»⁹¹.

Por supuesto, quienes opinan que el Islam es incompatible con la generación de estos elementos, han visto en ello una exclusión implícita del acervo islámico de la identidad europea; pero hay quienes opinan todo lo contrario y también, por supuesto, quienes quieren hacer abstracción de estos factores para vincular directamente la identidad europea a la virtud o las virtudes laicas o republicanas del estado de derecho, los derechos humanos, la libertad, la democracia, la igualdad y no discriminación entre los individuos que forman parte de la comunidad estatal, la solidaridad, heredados de la Revolución Francesa.

Parece ésta una actitud prudente si se atiende a la composición demográfica y flujos migratorios de los miembros de la Unión y supone la neutralización de las iniciativas para dotar a la cualidad europea del Estado de un ingrediente histórico, religioso, civilizatorio o cultural que permite diferenciar dicha cualidad de otras cualidades que, aun respetadas, cerrarían las puertas de la Europa de la Unión a determinados candidatos. Aunque las cifras varían puede estimarse que alrededor de doce millones de musulmanes habitan ya en los Estados miembros.

A partir de ahí la laicidad debe entenderse como actitud permisiva de la práctica y desarrollo de todos los cultos compatibles con los valores de la *Constitución* y no impone la irreligiosidad ni combate el fenómeno religioso. En el texto de la *Constitución para Europa* encontramos una declaración de respeto de la diversidad *religiosa*⁹², así como del estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales que cada Estado miembro les reconozca en su Dere-

⁸⁷ J. R. Garitagoitia, *Juan Pablo II y Europa*, Madrid, Rialp, 2004, p. 55.

⁸⁸ Énfasis en el original, J. R. Garitagoitia, *Juan Pablo II y Europa*, cit., p. 83. En esta misma línea es contundente el alegato de O. González de Cardedal, «Europa en la Alternativa...», cit.

⁸⁹ Véase párrafo primero del preámbulo de la *Constitución para Europa*. El preámbulo de la Parte II del *Constitución para Europa* lo expresa así: «Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho».

⁹⁰ En el articulado el texto de referencia es el artículo I-2, que enumera los valores de la Unión. El artículo II-81 prohíbe toda discriminación. El artículo I-3.3, último párrafo, dispone que la Unión «respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo».

⁹¹ El texto adoptado por la Convención Europea en efecto, se refería a «las herencias culturales, religiosas y humanistas» de Europa cuyos valores «aún presentes en su patrimonio» han hecho arraigar en la vida social «el lugar primordial de la persona y de sus derechos inviolables e inalienables, así como el respeto del Derecho». Europa, se decía igualmente en el párrafo primero del preámbulo de este proyecto, es un continente «portador de civilización» (no bárbaro pues, ni salvaje), cuyos habitantes «llegaron en oleadas desde los tiempos más remotos» (resultando pues de migraciones originadas en otro u otros continentes).

⁹² Artículo II-82 de la *Constitución para Europa*, que menciona el respeto de la diversidad religiosa, junto a la diversidad cultural y lingüística.

cho interno ⁹³. El resto de las cuestiones que la religión plantea deberán dirimirse en sede de derechos y libertades fundamentales ⁹⁴.

En cualquier caso, si el factor religioso y, en concreto, el Cristianismo está en la historia de Europa, en los fundamentos de su identidad histórica, pero no en los textos fundamentales de la Unión Europea, ha de convenirse con Weiler que rechazar a Turquía *sobre la base de que* se trata de una población no cristiana «significaría hacer vano el compromiso que profesa Europa a favor del pluralismo, de la tolerancia y de los derechos humanos». Se señala con pertinencia que «[e]l caso turco no es un desafío para la fe de Europa, es un reto para la buena fe de Europa» ⁹⁵.

En esta línea, el Parlamento Europeo ha expresado que debiera «establecerse un clima de confianza mutua entre Turquía y la Unión Europea, en el que Turquía no vea a la Unión como un “club cristiano exclusivo” sino como una comunidad de valores que incluye asimismo la tolerancia hacia otras culturas y religiones y constatando que formalmente no hay condiciones culturales o religiosas conexas a la adhesión a la Unión Europea» ⁹⁶. Más recientemente en una nueva resolución sobre la candidatura turca, el Parlamento Europeo «reconoce que los valores políticos de la Unión Europea se basan principalmente en la cultura judeocristiana y humanista de Europa, pero que nadie tiene el monopolio de estos valores universales de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y de las minorías y la libertad religiosa y de conciencia, que pueden perfectamente ser aceptados y defendidos por un país en el que la mayoría de la población es musulmana; opina, por consiguiente, que no hay ninguna objeción de principio en relación con su adhesión a la UE» ⁹⁷.

Si aceptamos que toda «cultura» implica un grupo dominante coexistiendo con la diversidad ⁹⁸, quizás debamos rechazar los esencialismos. En esta línea, «si no creemos en la existencia de un Islam esencial y una Europa esencial, deberemos partir de que tampoco existen modelos invariables en la identidad europea o islámica. El islam será siempre un sistema cultural en transformación conforme a lo que designen los propios musulmanes, y Europa puede ser una sociedad abierta en la que los musulmanes encuentren la posibilidad de ser ciudadanos en igualdad de derechos» ⁹⁹.

El proceso de la Unión Europea, a diferencia de los imperios, es voluntario, se asienta sobre bases democráticas y responde a intereses o necesidades reales ¹⁰⁰. El nudo gordiano del proceso posiblemente resida en hacer una comunidad en contra de un pasado de luchas entre los Estados. Se trata pues de un destino común a partir del futuro, de lo no acaecido ¹⁰¹. ¿Cuánto podemos

⁹³ Artículo I-52 de la *Constitución para Europa*, incluido dentro del Título VI acerca *De la vida democrática de la Unión*. Recordemos la *Declaración sobre el estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales* (n. 11) aneja al TUE, adoptada por la CIG'96, según la cual: «La Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto reconocido, en virtud del derecho nacional, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros. La Unión Europea respeta asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales.»

⁹⁴ Principalmente artículo II-70 (libertad de pensamiento, conciencia y religión) y artículo II-81 (no discriminación) de la *Constitución para Europa*.

⁹⁵ J. J. H. Weiler, *Una Europa cristiana. Ensayo exploratorio*, cit., pp. 85-86.

⁹⁶ *Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe periódico 1999 de la Comisión sobre los progresos de Turquía en el camino de la adhesión*, A5-0297/2000, punto D.

⁹⁷ *Resolución del Parlamento Europeo sobre la solicitud de adhesión de Turquía a la Unión Europea*, P5_TA(2003)0265, punto 3.

⁹⁸ N. Al Sayyad y M. Castells, «El islam y la identidad cambiante de Europa», en N. Al Sayyad y M. Castells (eds.), *¿Europa Musulmana o Euro-Islam?*, cit., p. 23.

⁹⁹ B. Tibi, «Los inmigrantes musulmanes de Europa: entre el euro-islam y el gueto», en N. Al Sayyad y M. Castells (eds.), *¿Europa musulmana o euro-islam?*, cit., pp. 55-79, p. 71.

¹⁰⁰ L. Tsoukalis, *¿Qué Europa queremos?*, Paidós, Barcelona, 2004, p. 243.

¹⁰¹ E. Morin, *Penser l'Europe*, cit., 1990, p. 197.

cambiar este futuro en el sentido de aportarle nuevos elementos culturales (léase Islam)?

En el momento actual uno de los peores riesgos de los Estados miembros de la Unión es crear un «otro» musulmán, propiciando la percepción pública de que la amenaza del integrismo religioso y de sus manifestaciones más radicales y violentas procede de las comunidades musulmanas. Si aceptáramos algo así, esto es, que los musulmanes amenazan a los cristianos, deberíamos también admitir la percepción inversa de que los cristianos amenazan a los musulmanes, dejándonos llevar fatalmente por el paradigma negativo del *choque de civilizaciones*, lo que desde luego, convenientemente manipulado, perjudicaría la candidatura de una Turquía que aportaría una población mayoritariamente musulmana, multiplicando por cinco o seis la de la Unión ¹⁰².

La cuestión religiosa puede ser utilizada para escamotear otros problemas, como el de la inmigración. «La cuestión evidente es el velo; la latente, en cambio, es nuestro rechazo por los inmigrantes» dice Pierre Bourdieu ¹⁰³ en el marco del debate francés sobre estos símbolos. Examinando las diferencias y semejanzas entre, por ejemplo, el Islam francés y el Islam estadounidense, se podría decir que «una de las diferencias más profundas y evidentes es que los franceses tienden a situar en primer plano la identidad religiosa en el debate sobre la inmigración y la ciudadanía, en tanto que los americanos no conceden importancia a la religión en ese contexto» ¹⁰⁴ Las sociedades europeas deben ir aceptando que la homogeneidad cultural y étnica es difícilmente sostenible ¹⁰⁵.

Otro escamoteo: Turquía, con 779.452 kms cuadrados y algo más de setenta y un millones de habitantes en enero de 2004 ¹⁰⁶ sería el Estado territorialmente más extenso y el segundo más poblado de la Unión (y dentro de unos años, dadas sus tasas de crecimiento demográfico, el primero ¹⁰⁷). Esto último le concedería un peso considerable en el proceso de toma de decisiones del Consejo y una presencia notable en el Parlamento Europeo. Cabe preguntarse si estos cálculos forman la parte oculta de discursos identitarios sobre Europa, excluyentes de una Turquía a la que no se imagina cabecera de la Unión.

2.4. ¿Es extemporáneo el debate sobre la «europeidad» de Turquía?

El proceso de Unión se ha venido construyendo sobre un sustrato territorial e histórico-cultural compartido o sustancialmente afín, entre pueblos eu-

¹⁰² Esto no es óbice para considerar que el aumento de supuestos de convivencia de diferentes comunidades religiosas en el espacio laico europeo haga eventualmente necesaria la formulación de principios que hagan posible dicha convivencia. Asistimos al debate francés acerca de la prohibición de ostensibles signos religiosos en la esfera pública. Francia se enfrenta a la necesidad de promulgar leyes que protejan/impongan unos determinados valores. En esta línea, no basta un principio de neutralidad procedimental que lleve a excluir los valores religiosos de la esfera pública sino que es necesario un principio sustantivo que justifique intervenciones estatales para proteger lo que se considera el bien, los postulados del Estado republicano. Véase F. Aguiar, «El velo y el crucifijo», *Claves de razón práctica*, 2004 (144), pp. 36-43. ¿Ha optado, optará, la Unión por el modelo francés?

¹⁰³ Citado por P. Matvejevic, «Europa y la laicidad», *El País*, 18 junio 2004.

¹⁰⁴ L. Michalak y A. Saeed, «La divisoria continental: el islam y las identidades musulmanas en Francia y Estados Unidos», en N. Al Sayyad y M. Castells (eds.), *¿Europa musulmana o euro-islam?*, cit., pp. 195-215, p. 199.

¹⁰⁵ N. Al Sayyad y M. Castells, «El islam y la identidad cambiante de Europa», en N. Al Sayyad y M. Castells (eds.), *¿Europa Musulmana o Euro-Islam?*, cit., p. 23.

¹⁰⁶ 71.254.000 (national estimate) habitantes según Eurostat, *Population and Social Conditions*, 13/2004.

¹⁰⁷ Según *United Nations Population Division* los habitantes de Turquía serán 88.995.000 (medium variant) en 2025, más por lo tanto que los de Alemania (81.959.000, medium variant).

ropeos decididos a superar las divergencias del pasado, sentar las bases de una *unión cada vez más estrecha* y forjar un *destino común*, según rezan los tratados constitutivos ¹⁰⁸. El debate sobre la *europiedad* de los candidatos a la membresía de la Unión ha estado ausente del proceso de adhesión en las cinco ampliaciones habidas hasta ahora, tal vez porque se ha dado siempre por supuesta o adquirida. Lo que es sorprendente, dada la cierta singularidad de Turquía, es que ese mismo debate no se haya incoado sino ahora, a pesar de la vieja relación convencional de este país con la Unión, promitente de una membresía condicionada expresamente sólo a la satisfacción de condiciones políticas y económicas que, tal vez, se creyó jamás alcanzaría, siendo esta una forma de rechazo más cortés y menos comprometida. En este sentido cabría hablar de una *europiedad contingente*, que aflora sólo cuando estas últimas condiciones parecen entrar en vías de satisfacción.

Antes incluso de la primera ampliación, Turquía concluyó con la Comunidad Económica Europea el 12 de septiembre de 1963 un acuerdo de asociación (en vigor desde el 1 de diciembre de 1964) en cuyo preámbulo se declaraba que «el apoyo de la Comunidad Europea a la mejora del nivel de vida del pueblo turco facilitará más adelante la adhesión de Turquía a la Comunidad». Más aún, el artículo 28 dispuso que «cuando el funcionamiento del Acuerdo permita prever la aceptación íntegra por Turquía de las obligaciones derivadas del Tratado constitutivo de la Comunidad, las Partes Contratantes examinarán la posibilidad de adhesión de Turquía» ¹⁰⁹.

El 14 de abril de 1987 Turquía presentó su primera solicitud de membresía a la Comunidad Europea. Conservadores y socialdemócratas que abarcaban el más amplio espectro político turco la apoyaban, entre otras razones como vía para consolidar un régimen democrático y evitar futuras intervenciones militares, como la que se había producido en septiembre de 1980 ¹¹⁰.

En diciembre de 1989 la Comisión rechazaba la apertura de negociaciones para la adhesión, proponiendo sin embargo a la Comunidad que recomendara a Turquía medidas sustantivas, «without casting doubt on its eligibility for the membership of the Community» ¹¹¹.

La relación de la Comunidad Europea con Turquía se profundizó con la celebración del acuerdo de Unión Aduanera el 6 de marzo de 1995, en vigor desde el 1 de enero de 1996. Aunque las violaciones de derechos humanos y de las minorías, especialmente el tratamiento de la cuestión kurda, hizo sensible la oposición al Acuerdo en sede del Parlamento Europeo ¹¹², Turquía se convirtió en el único país tercero a la Comunidad unido a ésta en Unión Aduanera.

¹⁰⁸ La integración europea nace económica si bien con la vocación política de (re)construir Europa. En 1951 se era consciente de que «Europa sólo se construirá [...]». El mercado común crearía solidaridades (económicas) de hecho y cimentaría una comunidad entre pueblos «tanto tiempo enfrentados por divisiones sangrientas» (Preámbulo TCECA). Cuando se establece la Comunidad Económica Europea (1957), persistía la vocación de eliminar las barreras que dividían Europa, si bien además se pretendía «reforzar la solidaridad de Europa con los países de ultramar» (Según reza el preámbulo TCEE) y sentar las bases de una *unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos*. El Preámbulo del TUE (1992) recuerda «la importancia histórica de que la división del continente europeo haya tocado a su fin y la necesidad de sentar unas bases firmes para la construcción de la futura Europa», y los pueblos se mostraban resueltos a continuar el proceso de creación de una *unión cada vez más estrecha* entre ellos. El Preámbulo de la Constitución para Europa confirma que Europa se encuentra *reunida tras dolorosas experiencias* y de sus pueblos *están decididos a superar sus antiguas divisiones* y a forjar un *destino común*.

¹⁰⁹ Informe periódico 2000 de la Comisión sobre los progresos de Turquía en el camino de la adhesión, COM (2000) 713 final, p. 4. Turquía había solicitado de la CEE la celebración de un acuerdo de asociación el 31 de julio de 1959.

¹¹⁰ Z. Yesilrurt Gündüz, «Turkey's approach towards the EU: views from within», *Perceptions*, September-November 2003, vol. VIII/3, pp. 105-137.

¹¹¹ Comisión Europea, *Commission Opinion on Turkey's request for accession to the Community*, SEC (1989) 2290 final.

¹¹² Donde obtuvo 343 votos afirmativos, 149 en contra y 36 abstenciones.

Las sucesivas acciones del Consejo Europeo son ilustrativas. El Consejo Europeo de Luxemburgo (1997), si bien no incluyó a Turquía entre los candidatos, confirmó su capacidad para adherirse a la Unión Europea y expresó su deseo de incorporarla al proceso de ampliación ¹¹³. Dos años después, el Consejo Europeo de Helsinki (1999) declaró que «Turquía es un Estado candidato llamado a ingresar en la Unión atendiendo a los mismos criterios que se aplican a los demás Estados candidatos» ¹¹⁴. Más adelante, el Consejo Europeo de Copenhague (2002) «alienta a Turquía a que prosiga con vigor su proceso de reformas» y anuncia que «si el Consejo Europeo de diciembre de 2004 decide, basándose en un informe y una recomendación de la Comisión, que Turquía cumple los criterios políticos de Copenhague, la Unión Europea iniciará negociaciones de adhesión con Turquía sin dilaciones» ¹¹⁵.

En esta misma línea, la Comisión Europea, que había encarrilado las relaciones con Turquía en el marco, similar al de otros candidatos, de una *Asociación para la Adhesión* ¹¹⁶, excluyó expresamente a este país de la *Política Europea de Vecindad*, concebida para establecer relaciones preferentes con «los países vecinos que *actualmente* no tienen perspectivas de adherirse a la Unión Europea» ¹¹⁷.

Con estos antecedentes resultaba difícil, políticamente incorrecto y hasta contrario a la buena fe, desde el punto de vista de las instituciones y de los gobiernos de los Estados miembros, que *se despachase* ahora a Turquía por no ser considerado un Estado *européo*. La eventual membresía de Turquía está presente en todo el proceso de integración. Se creó una expectativa concreta al respecto, un *pactum de negotiando* (que es donde el principio de la buena fe parece encontrar una dimensión activa y positiva) ¹¹⁸, si bien *sub conditione*.

El Informe de la denominada *Comisión independiente para Turquía* señala: «El mensaje sistemático de los gobiernos europeos era que Turquía sería bienvenida por lo tanto en la Unión, dependiendo de la fecha de adhesión exclusivamente del cumplimiento de los criterios necesarios para convertirse en miembro» ¹¹⁹. De ahí que concluya «que las negociaciones para la adhesión deberían iniciarse ya. Tan pronto como Turquía cumpla con los criterios políticos de Copenhague. Su demora una vez más perjudicaría la credibilidad de la Unión y sería vista como una violación del principio generalmente reconocido conforme al cual “pacta sunt servanda” (los pactos deben cumplirse)» ¹²⁰. Y añade: «Cualquier objeción de principio contra la incorporación de Turquía al proceso de integración europea debería haber sido planteada en 1959 en el momento en que Turquía presentó su primera solicitud, en 1987 cuando Turquía

¹¹³ Informe periódico de la Comisión sobre los progresos realizados por Turquía en vía de la adhesión, COM (1998) 711 final, p. 7.

¹¹⁴ Conclusiones de la Presidencia.

¹¹⁵ Conclusiones de la Presidencia.

¹¹⁶ Decisión del Consejo de 19 de mayo de 2003 relativa a los principios, prioridades, objetivos intermedios y condiciones contenidos en la Asociación para la Adhesión de Turquía, DO [2003] L 145/40.

¹¹⁷ Énfasis añadido, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una Europa más amplia, Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y el Sur de Europa, COM (2003) 104 final; véase igualmente, Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper, Comisión Europea, COM (2004) 373 final, p. 7.

¹¹⁸ A. Remiro Brotons, *Derecho Internacional Público. 2. Derecho de los tratados*, cit., p. 76.

¹¹⁹ Comisión formada por M. Ahtisaari (presidente), M. Rocard, A. Giddens, M. Oreja, E. Bonino, B. Geremek, H. Van den Broek, K. Biedenkopf y A. Rohan hizo público el Informe «Turquía en Europa: ¿Más que una promesa?» en septiembre 2004. Puede consultarse en http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/turkey_2004901/spanish.pdf, p. 7.

¹²⁰ En este punto el Informe de la denominada Comisión Independiente exagera. A lo más cabría hablar de un *pactum de negotiando sub conditione*, como se indica más arriba en nuestro texto.

depositó su segunda solicitud, o en 1999 antes de que a Turquía se le reconociera la condición de candidato. Ningún gobierno puede reivindicar que estas decisiones, incluyendo las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague de 2002 acerca de las negociaciones para la adhesión, no fueron adoptadas con pleno conocimiento de todas las circunstancias»¹²¹.

¹²¹ *Turquía en Europa: ¿más que una promesa?*, cit., conclusiones 1 y 2, pp. 46-47; también conclusión 9, p. 49.

3. ¿Es Turquía un Estado políticamente virtuoso?

Menos de un 5% del territorio de Turquía es geográficamente europeo. Las raíces europeas de su tradición religiosa y cultural son, cuando menos, discutidas ¹²². Ha estado en Europa, sin ser Europa, contra la que, durante siglos, se ha construido su identidad histórica. Nada de eso es, sin embargo, directamente relevante para impedir su membresía en la Unión. Reduciéndolo a los términos estrictos de los tratados podrá considerarse *europeo* todo Estado que, siendo o no ontológicamente europeo (si el concepto existe), es aceptado como tal por todos los ya miembros de la Unión con la aprobación previa del Parlamento Europeo ¹²³. Se trata, cuando se produce, de una decisión irrevocable y de una calificación impercedera. Los Estados miembros pueden dejar de ser democráticos o abandonar el estado de derecho, pero no pueden dejar de ser ya nunca jamás *europeos* a menos que todo el proceso político se vaya al garete. En este sentido la decisión unánime de los miembros, sobre la que no existe clase o forma alguna de control, es tan infalible como la del Sumo Pontífice en cuestiones dogmáticas; de ahí que podamos definir como europeos *dogmáticos* a los miembros de la Unión que no acrediten una europeidad ontológica (si es que existe).

Ahora bien, si la *Europa de la Unión* no es sólo geografía ni tampoco es sólo religión, cultura o historia ¹²⁴, la *Europa de la Unión* no puede hacerse sin tener en cuenta los límites de un territorio sobre el que se asienta o se percibe una identidad o, cuando menos, una afinidad, alimentada de elementos culturales y religiosos acrisolados durante siglos ¹²⁵, con independencia del valor universal adquirido por algunos de ellos, particularmente los que tienen que ver con la *virtud* política, a saber los derechos y libertades fundamentales, el estado de derecho, la organización democrática. La trascendencia de estos elementos que, por lo demás, en Europa tampoco es exclusiva de la Unión ¹²⁶, ha hecho de ellos condición específica de membresía. Pero los otros elementos también son relevantes en un juicio discrecional, como el atribuido a los miembros de la Unión sobre los candidatos a serlo, cuando se persigue una integración política ¹²⁷. Negarlo es optar implícitamente por detener el *proyecto Europa* dentro

¹²² En una inteligente maniobra, Turquía, lejos de adoptar una posición defensiva, se lanza al ataque observando que el actual territorio turco fue la cuna de la civilización europea: «Modern Europe was born in the Eastern Mediterranean with roots in Egypt, Syria-Palestine-Asia Minor, Greece and Italy. This civilization has evolved over three thousand years. Present-day Turkey lies at the geographical heart of the region. It was largely in Turkey that belief in a single God came into being and spread, giving rise to the Judeo-Hellenic synthesis that is central to contemporary civilization», Ministerio de AAEE de Turquía, *Turkey and European Integration*, <http://www.mfa.gov.tr/grupe/eg/eg27/default.htm>. En este mismo documento se recuerda que cuando se estableció el primer sultanato en Asia Menor, alrededor de 1100 d.C., se conservó el nombre que daban a este territorio los bizantinos: *Rum* (Roma). En la navidad de 1453 Mehmet II, conquistador de Constantinopla, fue entronizado por el Patriarca Gennadios Scholarios como Emperador romano.

¹²³ Véase artículo 49 del TUE. «Se entiende —dice M. Foucher— que «si se considera Europa como un continente con sus alledaños, no hay respuesta a la pregunta inicial sobre sus fronteras; por el contrario, la respuesta sobre los límites de la Unión Europea es clara, puesto que dependen de una decisión de los estados miembros», M. Foucher, *Sobre las fronteras de Europa*, n.º 40, 07/2000, http://www.diplomatie.gouv.fr/label_france/ESPANOL/DOSSIER/presidence/O6.html.

¹²⁴ Si fuera sólo esto último debería reconocerse que la cultura o la civilización europeas se hicieron históricamente, dentro de su vocación universalizadora, *occidentales*, abstracción hecha del valor puramente político de esta calificación que absorbe países de distintos continentes.

¹²⁵ M. Emerson, *El nuevo mapa de Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, pp. 292-293.

¹²⁶ La democracia, el estado de Derecho y la protección de los derechos humanos, junto con la economía de mercado, son valores presentes igualmente en la membresía al Consejo de Europa y la OSCE.

¹²⁷ El Informe de la Comisión independiente para Turquía, favorable a su adhesión, afirma «que la geografía por sí misma no puede proporcionar una respuesta», pero reconoce que es un factor a tener en cuenta, junto con la cultura, la historia, «las opciones adoptadas por la propia Turquía y la aceptación por parte de otros países europeos» (*Turquía en Europa: ¿Más que una promesa?*, cit., p. 10).

de los límites de la mera cooperación intergubernamental, del intergubernamentalismo. «A largo plazo», se ha advertido juiciosamente, «la creación de un sistema estatal europeo y de una Europa completamente integrada en lo económico sin una identidad común (que se superponga a las identidades nacionales o regionales) puede resultar una situación insostenible»¹²⁸.

En definitiva, no se trata ya de establecer la *europiedad* del candidato atendiendo a criterios geográficos y culturales *lato sensu* como paso previo a examinar su *virtud* política (y económica), lo que nunca se ha hecho, sino de considerar hasta que punto el carácter geográfico periférico, extensión, población y diferencia religiosa y cultural de Turquía respecto de los Estados miembros hacen compatible su membresía de la Unión con los objetivos últimos del proceso iniciado hace ya más de cincuenta años.

La Comisión Europea ha venido elaborando desde 1998 informes periódicos acerca de los progresos de Turquía para la adhesión¹²⁹ y en ellos se da cuenta de la situación en el ordenamiento jurídico turco y en su economía. En la elaboración de sus informes la Comisión se nutre no sólo de la información suministrada por los Estados candidatos, sino también de deliberaciones del Consejo, de informes y resoluciones del Parlamento Europeo y de organizaciones internacionales, en particular el Consejo de Europa y la OSCE así como de instituciones financieras internacionales y de ONG.

En el Informe de 2002, la Comisión concluyó que «Turquía no cumple totalmente los criterios políticos de Copenhague», en particular por no haberse resuelto varias cuestiones importantes, a saber, la lucha contra la tortura y los malos tratos, el control civil del ejército, la situación de las personas encarceladas por motivos de opinión y la conformidad con las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹³⁰.

En 2003 la Comisión, estimaba que, a pesar de los avances en democratización, libertades, estado de derecho y estructura económica, el Estado candidato no cumplía todavía las condiciones exigidas para abrir negociaciones de adhesión¹³¹ e insiste en la necesidad de que los avances legislativos se apliquen de forma efectiva, estando hasta el momento desigualmente repartidas y siendo en su conjunto deficientes las estructuras administrativas y jurídicas requeridas para hacer realidad los avances en las materias mencionadas. Se advertía, asimismo, que la falta de acuerdo sobre Chipre «podría constituir un obstáculo importante a las aspiraciones europeas de Turquía»¹³².

El 6 de octubre de 2004 la Comisión hizo público el Informe periódico correspondiente¹³³, junto con una Recomendación sobre el avance de Turquía hacia la adhesión¹³⁴ y un tercer documento sobre las cuestiones que suscita la perspectiva de la adhesión de Turquía¹³⁵. La Comisión estima ahora que Turquía cumple suficientemente los criterios políticos, y en consecuencia ha trans-

¹²⁸ N. Al Sayyad y M. Castells, «El islam y la identidad cambiante de Europa», en N. Al Sayyad y M. Castells (eds.), *¿Europa Musulmana o Euro-Islam?*, cit., pp. 22-23.

¹²⁹ En el contexto de la Agenda 2000 (*Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia*, COM (97) 2000 final), la Comisión elaboró una metodología con este fin. Los informes se han elaborado periódicamente para cada uno de los Estados candidatos a la adhesión.

¹³⁰ 2002 *Regular Report on Turkey's progress towards accession*, COM (2002) 700 final, pp. 47 y ss.

¹³¹ 2003 *Regular Report on Turkey's progress towards accession*, conclusiones sobre el diálogo político reforzado y los criterios políticos, epígrafe C, pp. 146 y ss.

¹³² *Proseguir la ampliación. Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos realizados por Bulgaria, Rumania y Turquía en la vía de la adhesión*, Comisión Europea, COM (2003) 676 final, p. 22.

¹³³ 2004 *Regular Report on Turkey's progress towards accession*, COM (2004) 656 final.

¹³⁴ COM (2004) 656 final.

¹³⁵ *Issues arising from Turkey's membership perspective*, COM (2004) 656 final.

mitido al Consejo Europeo su recomendación de apertura de negociaciones de adhesión, acompañada de cautelas ¹³⁶. Sobre esta base, de acuerdo con las previsiones del Consejo de Copenhague (diciembre 2002), el Consejo Europeo de Bruselas (17-18 de diciembre de 2004) ha adoptado su decisión, habiendo igualmente tomado nota de la Resolución del Parlamento de 15 de diciembre de 2004 ¹³⁷.

El proceso de ampliación, a juzgar por los textos que emanan de la Comisión y de los Consejos Europeos, sigue una aproximación técnico-jurídica. Aún cuando se destaque la motivación política del proceso (la superación de divisiones en el continente), los informes periódicos y documentos estratégicos de la Comisión Europea se limitan a constatar si se cumplen o no los criterios de Copenhague a fin de iniciar las negociaciones de la adhesión.

Desde esta perspectiva la cuestión religiosa, por ejemplo, se presenta en términos (simplemente) de respeto o no de la libertad de conciencia y religión, no discriminación, asociación o acceso a la propiedad... No se examinan (o no se quieren examinar) las percepciones de (las poblaciones de) los Estados miembros respecto de (la población de) un Estado musulmán ni, como ya hemos advertido, el impacto de la adhesión de Turquía en términos de identidad de la Unión o afinidad de sus miembros ¹³⁸.

Ahora bien, si como se desprende del tratamiento mediático de la candidatura turca, esta cuestión interesa a los *ciudadanos europeos* de una forma desconocida en anteriores ampliaciones en que no se daban el cúmulo de circunstancias diferenciales que acompañan a Turquía, sería muy conveniente su abordaje público, si se pretende desarrollar estrategias de comunicación para conseguir una aceptación popular en este momento más que dudosa, sea por estereotipos de no fácil extirpación, sea por el temor a consecuencias negativas de la membresía de Turquía basadas en argumentos razonables, aunque no absolutos ni irrefutables.

El punto es particularmente importante si se considera que, primero la gestación y luego el parto de la adhesión se someten a la unanimidad de los Estados miembros. De acuerdo con el artículo 49 del Tratado de Unión Europea será el Consejo (de ministros), no el Consejo Europeo (jefes de estado y de gobierno), el que dará respuesta formal a la solicitud. El Consejo, dispone el segundo inciso del primer párrafo del artículo 49, «se pronunciará por unanimidad, después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen». Según el párrafo segundo del mismo artículo, «las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales» ¹³⁹, lo que supone, por lo menos

¹³⁶ Véase *infra*.

¹³⁷ Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe periódico 2004 y la recomendación de la Comisión Europea sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión, P6_TA-PROV(2004)0096.

¹³⁸ Destaca en este sentido que la Comisión haya recientemente señalado que la adhesión de Turquía presenta elementos diferentes de otros casos, *inter alia*, por sus características culturales y religiosas, Comisión Europea, *Issues arising from Turkey's membership perspective*, COM (2004) 656 final, p. 3.

¹³⁹ El artículo 49 del TUE es prácticamente reproducido por el artículo I-58.2 de la *Constitución para Europa* con la adición de que la información sobre la solicitud de adhesión se hará llegar también a los Parlamentos nacionales, sin que de ello derive el artículo consecuencia jurídica alguna, lo que se deja, obviamente, al Derecho constitucional o interno de los Estados miembros.

en relación con el acto final, autorización parlamentaria e, incluso, según los casos, respaldo ciudadano mediante referéndum.

En lo que respecta al cumplimiento de los criterios políticos de Copenhague, los informes periódicos de la Comisión y en especial el mencionado de octubre 2004 evidencian la determinación con que Turquía emprendió las reformas para alinearse a los estándares europeos, iniciativa que se ha visto favorecida por la estabilidad política a partir de 2002. En este tiempo, se han acometido reformas constitucionales de envergadura (2001 y 2004)¹⁴⁰ y entre febrero de 2002 y julio de 2004 se han aprobado sucesivos paquetes legislativos que han introducido en el ordenamiento jurídico y político de Turquía reformas de hondo calado. El proceso se ha acompañado de otras numerosas disposiciones de diferente rango destinadas a hacer posible el desarrollo de las reformas. Buena muestra de la voluntad política imperante, entre octubre de 2003 y julio de 2004 se han adoptado 261 nuevas leyes... Las modificaciones están afectando a ámbitos sensibles como son la igualdad de género, la libertad religiosa, los derechos y la protección de las minorías, la libertad de expresión, de reunión pacífica, los derechos culturales, las prerrogativas y función del poder militar, el poder judicial o la corrupción, entre otros¹⁴¹. Con todo, se trata de cambios que podrían haberse emprendido con anterioridad, sabiendo además que tan importante como el cambio legislativo es la capacidad judicial y administrativa para aplicarlo¹⁴².

De acuerdo con su Constitución, Turquía es un Estado laico¹⁴³; el Islam dejó de ser la religión oficial en 1928. Ahora bien, los imanes turcos son funcionarios públicos, pagados y formados por *Diyanet*, la Dirección de asuntos religiosos, y desde este punto de vista, el Islam —la rama sunní¹⁴⁴— es la religión del Estado¹⁴⁵.

En lo que se refiere a la *libertad de religión* las comunidades religiosas no musulmanas —reconocidas por el Tratado de Lausana de 1923 (griegos, armenios y judíos) o no— han encontrado obstáculos para su total desenvol-

¹⁴⁰ La Constitución turca actualmente en vigor, adoptada en 1982, aunque fuese mediante referéndum tenía la impronta del golpe militar de 1980, no estaba en línea con los criterios políticos de Copenhague. En ella se han llevado a cabo modificaciones importantes como se indica. El Parlamento Europeo sugiere la redacción de una nueva Constitución, símbolo de los cambios que está siguiendo el país, recientemente en su *Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe periódico 2004 y la recomendación de la Comisión Europea sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión*, P6_TA-PROV(2004)0096, punto 23.

¹⁴¹ Comisión Europea, *2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession*, COM (2004) 656 final.

¹⁴² El Consejo Europeo de Madrid (1995) insistió sobre la necesidad de adaptar las estructuras administrativas y judiciales para hacer cumplir el acervo.

¹⁴³ Artículo 2 de la Constitución de Turquía.

¹⁴⁴ Los musulmanes no sunníes han tropezado con dificultades. Los alevitas han venido denunciando que su identidad no se reflejaba en los libros de texto y que no recibían ayuda financiera para la construcción de lugares de culto y fundaciones, *2001 Regular Report on Turkey's progress towards accession*, SEC (2001) 1756, p. 27. Además, Feleknas Uca (GUE/NGL) notaba en una pregunta a la Comisión que se negaba la posibilidad de asociación a la corriente alevita-bectachitita, a pesar de sus veinte millones de seguidores (Pregunta Escrita E-795/02, DO [2002] C 277E/88). Su situación ha mejorado, así en el Informe de 2003 la Comisión indicaba que «[t]he previously banned Union of Alevi and Bektashi Associations was granted legal status in April 2003 which allowed it to pursue its activities. However, concerns persist with regard to representation in the Directorate for Religious Affairs (Diyanet) and related to compulsory religious instruction in schools which fail to acknowledge the Alevi identity», p. 36. Del último informe de la Comisión (2004) se advierte que su situación debe ser mejorada, COM (2004) 656 final, pp. 44-45; la Comisión estima la población de los alevitas entre 1,2-2,0 millones. El Parlamento Europeo ha pedido que se reconozca y proteja a los alevitas como minoría musulmana, *Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe periódico 2004 y la recomendación de la Comisión Europea sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión*, P6_TA-PROV(2004)0096, punto 43.

¹⁴⁵ *Honouring of obligations and commitments by Turkey*, Doc. 10111, 17 de marzo 2004, 209. El Parlamento Europeo también ha constatado que «Turquía continúa interpretando el Estado secular de forma diferente a la habitual en la UE y que más bien ejerce un control estatal sobre la principal confesión religiosa y una discriminación de otras confesiones», *Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe periódico 2003 de la Comisión sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión*, P5_TA(2004)0274, punto 34.

vimiento ¹⁴⁶. En los últimos años se ha avanzado considerablemente en relación con el derecho de propiedad y la construcción de lugares de culto.

Así, por lo que hace al derecho de propiedad, la precariedad en que se movían las comunidades no musulmanas, expuestas a la confiscación de sus bienes ¹⁴⁷, empezó a solucionarse con una reforma de la Ley de Fundaciones, llevada a cabo en 2002 y completada en 2003, que posibilita la adquisición y libre disposición de propiedades a *fundaciones* no musulmanas ¹⁴⁸. Sin embargo, la Comisión Europea advertía en sus informes que esta reforma legal seguía dejando fuera del disfrute de este derecho a las comunidades religiosas que no pueden establecer fundaciones, caso de las comunidades católicas y protestantes ¹⁴⁹.

En cuanto a la construcción de lugares de culto, una reforma legislativa operada en el sexto paquete legislativo, seguida de una circular adoptada en septiembre de 2003, ha abierto a iglesias y sinagogas el derecho antes reservado a las «mezquitas» ¹⁵⁰.

En el informe de 2004, se advierte que aunque la libertad de creencia religiosa está garantizada en la Constitución, y se respeta la libertad de culto, las comunidades religiosas no musulmanas siguen encontrando dificultades; en efecto, «[t]hey lack legal personality, face restricted property rights and interference in the management of their foundations, and are not allowed to train clergy. Appropriate legislation should be adopted in order to remedy these difficulties» ¹⁵¹.

Los informes periódicos y la Asociación para la adhesión insisten en la necesidad de que se garantice la libertad de religión si bien no se otorga un carác-

¹⁴⁶ Comisión Europea, *2002 Regular Report on Turkey's progress towards accession*, COM (2002) 700 final, p. 38. Recientemente, el Parlamento Europeo «[r]eitera[ba] su llamamiento a las autoridades turcas para que pongan inmediatamente fin a todas las discriminaciones y obstáculos de que son objeto contra las minorías religiosas, en particular en el ámbito de los derechos de propiedad, estatuto jurídico, gestión interna, normas de ordenación del territorio y la formación de religiosos; solicita en este sentido que se retiren las amenazas de incautación que pesan sobre el orfanato ortodoxo griego de Priggiptos (B. Ada) y se reconozcan los derechos de propiedad de su propietario legítimo, la Comunidad griega ortodoxa; reitera su solicitud de reapertura del seminario griego ortodoxo de Halki; lamenta que apenas haya habido mejoras en el ámbito de la libertad de culto; pide a Turquía que aborde todas estas dificultades basándose en la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (entre otros, los asuntos Kokkinakis, Manoussakis, Iglesia Metropolitana de Bessarabia, Serif, Iglesia Católica de Canea, Hasan y Chaus); y [d]estaca[ba] que el respeto de los criterios políticos implica que se reconozcan también los derechos religiosos comunes de las minorías cristianas y no islámicas de Turquía y que se solucione la cuestión del estatuto jurídico de las minorías no islámicas de este país de conformidad con el memorando que dirigieron el 23 de septiembre de 2003 las iglesias ortodoxa griega, siríaca, armenia y católica romana a la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Nacional turca», *Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe periódico 2003 de la Comisión sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión*, P5_TA(2004)0274, puntos 35 y 36.

¹⁴⁷ Comisión Europea, *Regular Report on Turkey's progress towards accession*, 2003, p. 34. Recientemente el Consejo de la Unión Europea reconocía que las comunidades no musulmanas en Turquía tienen una situación «precaria» en particular en relación con su patrimonio, Pregunta escrita E-1635/03, respuesta por parte del Consejo DO [2004] C-51 E/119.

¹⁴⁸ Comisión Europea, *2002 Regular Report on Turkey's progress towards accession*, COM (2002) 700 final, p. 38.

¹⁴⁹ «As regards property rights, the Law on Foundations was amended as part of the fourth reform package and a Regulation was issued in January 2003. The Regulation removed the need for foundations to obtain permission from the Council of Ministers in order to acquire, dispose of and register properties (as required by an earlier regulation issued in October 2002). Permission is now required from the Directorate General of Foundations, though the Regulation also provides for consultation with relevant Ministries and public institutions «when it is deemed necessary». The sixth reform package extends the deadline for the registration of minority foundations' properties from six to eighteen months. The January Regulation still only refers to non-Moslem foundations. This excludes all religious communities which are not able to establish foundations, including the Catholic and Protestant communities. In addition, foundations not included in a list of 160 minority foundations annexed to the Regulation are not able to register properties» (*Regular Report on Turkey's progress towards accession*, 2003, p. 34). En el Informe de 2004, se advierte que las fundaciones religiosas siguen estando sujetas a la posibilidad de interferencia por parte de la Dirección General par las Fundaciones, y que las dificultades persisten, COM (2004) 656 final, p. 43. Sobre la posición del Comité de seguimiento del Consejo de Europa, *Honouring of obligations and commitments by Turkey*, Doc. 10111, 17 de marzo 2004, puntos 203-4).

¹⁵⁰ *2003 Regular Report on Turkey's progress towards accession*, p. 35.

¹⁵¹ *2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession*, COM (2004) 656 final, p. 43, pp. 43-44. La Comisión indica en su Recomendación que en el ámbito de la libertad religiosa, entre otros, el proceso de ejecución debe consolidarse y ampliarse aún más, *Recomendación de la Comisión Europea sobre el avance de Turquía hacia la adhesión*, COM (2004) 656 final, pp. 3 y 9. El Parlamento Europeo ha pedido que se protejan los derechos fundamentales de todas las minorías y comunidades cristianas de Turquía, *Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe periódico 2004 y la recomendación de la Comisión Europea sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión*, P6_TA-PROV(2004)0096, punto 43.

ter destacado a este derecho en relación con otros ¹⁵². Desde la perspectiva de Turquía podría considerarse que, a pesar de los postulados liberales laicistas de que hace gala la Unión, muchos de los miembros conceden un lugar privilegiado al Cristianismo, en particular al catolicismo, o cuentan con Iglesias nacionales, al tiempo que —socialmente al menos— se muestran intolerantes con el Islam ¹⁵³.

Otro motivo de reflexión lo da la situación de las minorías en Turquía ¹⁵⁴. Junto al baldón histórico del genocidio armenio ¹⁵⁵, están presentes las políticas de asimilación forzosa ¹⁵⁶, el desconocimiento legal o la represión de minorías étnicas o nacionales, en particular la kurda, cuya lengua, cultura y organización política y social han sido duramente criminalizadas durante decenios. En todo esto, como en las torturas, los tribunales de excepción o la falta de garantías judiciales para los encausados, Turquía ha ido rectificando sobre el papel, que es más sufrido que la práctica.

Se ha producido, eso sí, una gran reforma en lo que respecta a la pena de muerte. Una vez que la Comisión advirtió que la excepción constitucional relativa a los crímenes terroristas ¹⁵⁷ estaba en contradicción con el Protocolo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos ¹⁵⁸, Turquía (noviembre de 2003) no sólo ha ratificado dicho Protocolo (con efectos 1 de diciembre), sino que ha firmado además (enero de 2004) el Protocolo 13, relativo a la abolición de la pena de muerte en cualquier circunstancia ¹⁵⁹.

En 2001 se modificó el artículo 41 de la Constitución para consagrar el principio de igualdad formal entre los sexos ¹⁶⁰. Con referencia a cambios, posiblemente simbólicos pero no por ello menos relevantes, se ha planteado incluso la cuestión de suprimir la prohibición para las mujeres empleadas en el sector público de llevar pantalones, en línea con la igualdad de sexos, de la que al parecer se ha hecho eco el Parlamento turco si bien aún no ha reflejado los cambios en su código interno ¹⁶¹.

¹⁵² Si bien, recordaba el Consejo, la revisada Asociación para la Adhesión de Turquía, concede una prioridad específica a la libertad de religión, respuesta del Consejo a la Pregunta escrita E-1635/03, DO [2004] C-51 E/119.

¹⁵³ H. Mustafa, «El islam y occidente en tiempos de globalización: ¿coexistencia o choque de civilizaciones?», en N. Al Sayyad y M. Castells (eds.), *¿Europa Musulmana o Euro-Islam?*, Madrid, Alianza, 2003, 127-151, p. 138.

¹⁵⁴ En la Recomendación se indica que en el ámbito de los derechos de las minorías, entre otros, el proceso de ejecución debe consolidarse y ampliarse aún más, *Recomendación de la Comisión Europea sobre el avance de Turquía hacia la adhesión*, COM (2004) 656 final, pp. 3 y 9.

¹⁵⁵ Reconocido por el Parlamento Europeo en junio de 1987, DO [1987] C 190/119. También la Asamblea Nacional Francesa ha reconocido el genocidio de los armenios, como consecuencia de lo cual, se alega que Turquía adoptó represalias de carácter económico, Pregunta Escrita E-0463/01, DO [2001] C 340 E/32. Francia aprobó en enero de 2001 una ley por la que reconoce el genocidio armenio de 1915. Se trata de un acontecimiento que se pretende negar desde Turquía, Pregunta Escrita E-2037/03, DO [2004] C 51 E/183. Véase también A. Cucó, *El despertar de las naciones. La ruptura de la Unión Soviética y la cuestión nacional*, València, Universitat de València, 1999, p. 224 (nota 29). Se trata en cualquier caso de una cuestión que no se encuentra en la parte política de la Asociación para la Adhesión, Respuesta del Consejo a la Pregunta Escrita E-2037/03, DO [2004] C 51 E/183. En igual sentido la respuesta de la Comisión a la Pregunta Escrita P-3186/00, DO [2001] C 151 E/87.

¹⁵⁶ Así, S. Xarchakos (PPE-DE) da cuenta del secuestro de un libro de un escritor turco y su juicio. El escrito registra la lengua y costumbres de los 300 pueblos de habla griega de una región situada a orillas del Mar Negro. Se explica que estos pueblos son los restos de la cultura griega existente en las costas del Mar Negro que fue «extirpada casi en su totalidad a partir de 1922, mientras los habitantes de habla griega que permanecieron allí (como el escritor) pertenecen a los denominados «criptocristianos», que se vieron obligados a parecer «islamizados» para librarse de las persecuciones de las autoridades turcas», Pregunta Escrita E-538/02, DO [2003] C 52 E/8.

¹⁵⁷ Véase lo que disponía el artículo 38 Constitución.

¹⁵⁸ Comisión Europea, *Conseguir que la ampliación sea un éxito. Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión*, p. 79.

¹⁵⁹ De este Protocolo tampoco son partes, entre «los 15» Alemania, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

¹⁶⁰ *Regular Report on Turkey's progress towards accession*, 2001, COM (2001) 700 final, p. 28; respuesta de la Comisión a la Pregunta Escrita E-3585/01, DO [2002] C 229 E/36.

¹⁶¹ *2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession*, COM (2004) 656 final, p. 46; Pregunta Escrita E-3585/01, DO [2002] C 229 E/36.

¿Es esto suficiente? ¿Cabe esperar que las previsiones constitucionales y legislativas sean objeto de un correcto desarrollo reglamentario, aplicadas por los órganos del estado y aceptadas socialmente?

En el Informe de 2004, la Comisión ofrece el panorama de los cambios que se han seguido en Turquía en relación con los criterios políticos de Copenhague desde el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre 1999). El balance es positivo e impresiona, si bien la Comisión nota, lógicamente, que «[t]he changes to the Turkish political and legal system over the past years are part of a longer process and it will take time before the spirit of the reforms is fully reflected in the attitudes of executive and judicial bodies, at all levels and throughout the country. A steady determination will be required in order to tackle outstanding challenges and overcome bureaucratic hurdles. Political reform will continue to be closely monitored»¹⁶².

Por lo que hace a la Recomendación de la Comisión, evidencia un sí cauteloso a la apertura de negociaciones, puesto que se pone de manifiesto que restan algunos textos normativos por entrar en vigor (Ley sobre asociaciones, el nuevo Código Penal y la Ley sobre los tribunales de recurso intermedios) y aún por adoptar (el Código de enjuiciamiento penal, la legislación relativa a la creación de la policía judicial y la normativa sobre la ejecución de las penas y medidas), que en algunos campos la legislación y la ejecución deben consolidarse y ampliarse¹⁶³, que podrían contemplarse salvaguardias permanentes respecto a la libre circulación de trabajadores o que no hay que perder de vista la capacidad de absorción de la Unión. El proceso se anuncia complejo y su resultado «no puede garantizarse de antemano».

El Parlamento Europeo también se mostraba favorable a la apertura de negociaciones con algunas condiciones¹⁶⁴.

El Consejo Europeo de Bruselas (diciembre 2004) ha decidido que «Turquía cumple suficientemente los criterios políticos de Copenhague para entablar las negociaciones de adhesión» siempre y cuando aplique los seis textos legislativos especificados por la Comisión. El Consejo tiene miras de entablar las negociaciones el 3 de octubre de 2005. En lo relativo al marco de negociación, el Consejo menciona la posibilidad de establecer períodos transitorios prolongados o cláusulas de salvaguardia permanentes, indica que las negociaciones sólo podrán concluirse una vez establecido el Marco Financiero para después de 2014 e insiste que las negociaciones «son un proceso abierto cuyo resultado no puede garantizarse de antemano»¹⁶⁵, así como en la necesidad de «potenciar el entendimiento mutuo acercando a la gente».

Debe apreciarse el hecho de que en paralelo a la Comisión Europea, también la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa decidió en 2004¹⁶⁶ poner fin al proceso de vigilancia sobre Turquía que desde 1996 venía ejecutando a través del «Comité para el respeto de las obligaciones y compromisos de los Estados miembros»¹⁶⁷. Tras evaluar el informe del Comité, presentado en

¹⁶² 2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession, COM (2004) 656 final, p. 55.

¹⁶³ Véanse igualmente las peticiones e instancias del Parlamento Europeo a Turquía en su resolución de 15 de diciembre 2004, P6_TA-PROV(2004)0096.

¹⁶⁴ Resolución de 15 de diciembre 2004, P6_TA-PROV(2004)0096, punto 67.

¹⁶⁵ En esta línea igualmente se manifestaba el Parlamento Europeo en su resolución de 15 de diciembre 2004, P6_TA-PROV(2004)0096, punto 63.

¹⁶⁶ Resolution 1380 (2004), *Honouring of obligations and commitments by Turkey*, de 22 de junio.

¹⁶⁷ Fue en 1996 cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) dictó su primera sentencia contra Turquía. Hasta entonces, «Turkey did not feel really concerned about human rights protection» (*Honouring obligations and commitments by Turkey, Parliamentary Assembly. Council of Europe*, Doc. 10111, 17 de marzo 2004, 136). El seguimiento del cumplimiento por Turquía de sus

marzo de 2004 ¹⁶⁸, la Asamblea consideró que Turquía había demostrado su compromiso y capacidad para cumplir sus obligaciones como miembro del Consejo de Europa. «Turquía ha realizado en poco más de dos años más reformas que durante la década anterior», señala la Asamblea ¹⁶⁹, precisando por temas las importantes reformas efectuadas desde el año 2001.

No obstante, la Asamblea no se priva de enumerar una amplia relación de puntos pendientes, invitando a Turquía a:

- i. Proceder a una reforma de la Constitución de 1982, con la asistencia de la Comisión de Viena, a fin de adaptarla a los estándares europeos en vigor: suprimir o modificar los artículos 131.1 y 127 y los relativos a los Tribunales de Seguridad del Estado;
- ii. Modificar la Ley electoral a fin de reducir el porcentaje del 10% requerido para acceder al Parlamento y permitir a los ciudadanos turcos en el extranjero votar;
- iii. Reconocer el derecho a la objeción de conciencia y crear un servicio civil alternativo;
- iv. Crear la institución del Defensor del Pueblo;
- v. Ratificar la Convención relativa al blanqueo de dinero y confiscación de los productos del crimen ¹⁷⁰, la Convención marco para la protección de las minorías nacionales ¹⁷¹; la Carta de las lenguas regionales y minoritarias ¹⁷²; la Carta Social revisada ¹⁷³; aceptar las disposiciones de la Carta Social pendientes;
- vi. Concluir la revisión del Código penal, con la asistencia del Consejo de Europa, teniendo en cuenta las observaciones de la Asamblea en lo que concierne a la definición de los delitos de insulto o difamación, de violación, de crímenes de honor y, en general, los imperativos de proporcionalidad planteados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión y asociación;
- vii. Proceder, con la asistencia del Consejo de Europa, al examen en profundidad de las leyes que datan de la época del estado de emergencia, especialmente la ley sobre las asociaciones, la ley de los sindicatos, la ley sobre los partidos políticos y la ley de prensa, para asegurar la máxima coherencia con el espíritu de las recientes reformas;
- viii. Reformar la administración local y regional de manera que la descentralización respete los principios de la Carta de la autonomía local. En el marco de esta reforma, poner a disposición de las autoridades competentes los medios institucionales y humanos necesarios para proceder a una distribución equitativa de los recursos para paliar el subdesarrollo de ciertas regiones, especialmente en el sureste de Turquía;
- ix. Proseguir, con la asistencia del Consejo de Europa, los esfuerzos en la formación de jueces y procuradores, así como de la policía y la gendarmería;

obligaciones como miembro fue consecuencia de la recomendación 1298 (1996) de la Asamblea Parlamentaria (*Respect des obligations et engagements de la Turquie*), renovada cinco años después por la recomendación 1256 (2001), de 28 de junio.

¹⁶⁸ *Honouring of Obligations and commitments by Turkey, Report. Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe*, Doc 10111, 17 marzo 2004.

¹⁶⁹ Resolution 1380 (2004), *Honouring of obligations and commitments by Turkey*, de 22 de junio, 3 y 4.

¹⁷⁰ Turquía ha firmado esta Convención, de fecha 8 de noviembre de 1990, el 27 de septiembre de 2001. El Parlamento turco autorizó la ratificación el 16 de junio de 2004.

¹⁷¹ De este Convenio tampoco son partes Bélgica, Francia, Grecia, Letonia, Luxemburgo y Países Bajos.

¹⁷² No llega a la mitad el número de miembros de la Unión Europea que son partes en este instrumento, a saber, Alemania, Austria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Gran Bretaña, Hungría, Países Bajos y Suecia.

¹⁷³ De la Carta revisada tampoco son partes Alemania, Austria, Dinamarca, España, Gran Bretaña, Grecia, Hungría, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y República Checa.

- x. Retirar la reserva geográfica a la Convención de Ginebra relativa al estatus de los refugiados, y aplicar las recomendaciones del Comisario de los Derechos Humanos del Consejo de Europa en lo que concierne al trato de los refugiados y a las demandas de asilo;
- xi. Proseguir la política tendente a reconocer la existencia de las minorías nacionales que viven en Turquía y su derecho a mantener, desarrollar y expresar su identidad, y aplicarla en la práctica;
- xii. Proseguir los esfuerzos tendentes a luchar contra el analfabetismo femenino y contra toda forma de violencia contra las mujeres ¹⁷⁴.

La Asamblea expresa su confianza en que las autoridades turcas podrán aplicar y consolidar las reformas, cuya puesta en práctica requerirá un importante trabajo de adaptación reglamentaria, más allá del horizonte 2004 ¹⁷⁵.

Una de las asignaturas pendientes de Turquía, y así se constata reiteradamente en los informes de las Instituciones europeas (comunitarias y del Consejo de Europa), es el elevado número de asuntos planteados contra Turquía ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las sentencias condenatorias de éste que no son ejecutadas a satisfacción (total o parcialmente) ¹⁷⁶. El mismo día que adoptaba la resolución 1380, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa subrayaba en otra resolución aprobada a continuación los problemas pendientes de solución al respecto: modalidades de pago de la satisfacción equitativa, anulación inmediata de las consecuencias de las condenas penales por violación de la Convención Europea (comprendido el restablecimiento de los derechos civiles y políticos), injerencia excesiva en la libertad de expresión (especialmente en la aplicación del código penal y la legislación anti-terrorista), control de la actuación de los miembros de las fuerzas de seguridad, disolución de partidos políticos y los asuntos *Chipre c. Turquía* y *Loizidou c. Turquía* ¹⁷⁷.

El Informe de la denominada Comisión independiente para Turquía, aun siendo claramente partidario de la apertura de negociaciones con Turquía —«la apertura de negociaciones», dice, «es un imperativo político» ¹⁷⁸— estima que «más allá de estos logros, sin embargo, es preciso realizar esfuerzos determinados para garantizar la efectiva puesta en práctica de una nueva legislación en todas las estructuras del Estado y en todo el territorio del país» ¹⁷⁹, considerando en consecuencia que Turquía «debe aceptar que el cumplimiento de los criterios políticos comprende la puesta en práctica de toda la legislación aprobada por el Parlamento».

Es evidente, en efecto, que las reformas legales efectuadas en los últimos años eliminan barreras formales de cara a satisfacer la *virtud* política que se demanda a los candidatos (que no han de ser sometidos a condiciones discriminatorias), pero éstas únicamente son la premisa para las transformaciones estructurales del sistema judicial y administrativo del Estado a fin de que las hagan efectivas. En este sentido son inquietantes la aplicación desigual de la

¹⁷⁴ Resolución 1380 (2004), *Honouring of obligations and commitments by Turkey*, de 22 de junio, 23.

¹⁷⁵ Resolución 1380 (2004), *Honouring of obligations and commitments by Turkey*, de 22 de junio, 24.

¹⁷⁶ Sólo en 2003 se registraron 2616 demandas contra Turquía, véase http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Member_states/e_tu.asp.

¹⁷⁷ Resolución 1381 (2004), *Mise en oeuvre des décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme par la Turquie*, 3. Respecto al asunto *Loizidou*, en diciembre de 2003 Turquía pagó la satisfacción equitativa establecida por el TEDH en 1998, si bien otros aspectos de la sentencia relativos a derechos y propiedades siguen pendientes, Comisión Europea, *2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession COM (2004) 656 final*, p. 30.

¹⁷⁸ *Turquía en Europa: ¿Más que una promesa?*, cit., p. 46.

¹⁷⁹ *Turquía en Europa: ¿Más que una promesa?*, cit., p. 22.

nueva legislación por jueces y tribunales, las reservas formuladas a emblemáticos tratados de derechos humanos apenas consentidos en 2003¹⁸⁰, declarando la supremacía del derecho interno sobre las disposiciones convencionales¹⁸¹, las resistencias de los órganos administrativos y judiciales a asumir las reformas y, por supuesto, la corrupción, que continúa¹⁸².

Otras medidas muestran la inseguridad con que se dan algunos pasos en el proceso de reforma: así, mientras se meditaba si debía permitirse a la mujer funcionaria acudir al trabajo con pantalones, hay quienes barruntaban aprovechar la reforma del Código penal, calendada para el 1 de octubre de 2004, para reintroducir el delito de adulterio, debiendo la Comisión (Europea) adoptar una enérgica postura ante el gobierno turco cuya eficacia ha estado en relación directa con la inmediata publicación de la recomendación de Bruselas sobre la apertura de negociaciones para la adhesión de Turquía. Asimismo, llama la atención, dentro del proceso de asunción del hecho diferencial kurdo, que una circular de septiembre de 2003 limite la reforma del código civil en lo tocante a la posibilidad de elección de nombres, suprimiendo la posibilidad de utilizar las letras *q*, *w* y *x*, de uso frecuente en nombres kurdos.

También resulta evidente que el calado social de las reformas legislativas requerirá un proceso de acomodación lento (¿de generaciones?), pues para ello no basta con la promulgación de una impresionante batería legislativa, que es sólo un elemento, el primero, de los cambios sociales que se esperan en un Estado que se postula para la Europa de la Unión. Todavía son muchos los retos que Turquía tiene que asumir, a juzgar por las prioridades a corto y medio plazo fijadas por el Consejo¹⁸³, pero se confía en el largo recorrido de las negociaciones, una vez dado el sí de principio, y en la luz ámbar siempre parpadeante, dispuesta a convertirse en roja si se advierten signos de involución. La condicionalidad en que se ha movido el tratamiento de la preadhesión turca ha favorecido, sin duda la germinación de la virtud política en Turquía¹⁸⁴ y otro tanto cabe esperar de la que la Comisión recomienda para la fase de negociaciones.

¹⁸⁰ Véanse los informes periódicos de la Comisión.

¹⁸¹ Estas reservas han sido objetadas en razón de su incompatibilidad con el objeto y fin del tratado, artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969.

¹⁸² En el índice de percepción de la corrupción que publica anualmente *Transparency International* (<http://www.transparency.org>) el correspondiente a 2003 situaba a Turquía el 77 de 133 Estados, con una puntuación de 3.1 sobre diez. Un año después, en 2004, Turquía mantenía la misma posición, ahora sobre 146 Estados, con una décima más (3.2) que en 2003. De entre los miembros de la Unión Europea el más próximo era Polonia (67 con 3.5). No obstante, Turquía ha ratificado recientemente las Convenciones civil y penal contra la corrupción (1999), auspiciadas por el Consejo de Europa. Ambas están en vigor para Turquía desde el 1 de enero y el 1 de julio de 2004, respectivamente. Cabe señalar que España no es siquiera signataria de estas Convenciones.

¹⁸³ *Decisión del Consejo de 19 de mayo de 2003 relativa a los principios, prioridades, objetivos intermedios y condiciones contenidos en la Asociación para la Adhesión de Turquía*, DO [2003] L 145/40.

¹⁸⁴ Véase S. Aydin y E. F. Keyman, «European Integration and the Transformation of Turkish Democracy», *EU-Turkey Working Papers*, n.º 2, agosto 2004, pp. 46-47, en <http://www.ceps.be>.

4. ¿Entra Turquía en el Proyecto Europa de la Unión?

Hace ya años, Luis Díez del Corral advertía cómo la aparición de las Comunidades Europeas supuso un cambio de signo de la literatura europeísta, que abandonando los problemas de mayor envergadura política, cultural e histórica, pretendió ceñirse a los problemas más concretos derivados de los tratados comunitarios en el campo de la vida económica ¹⁸⁵. El *mito de Europa*, la bien dotada hija del rey de Fenicia raptada por Zeus metamorfoseado en toro (que era el animal favorito de la joven), frecuentemente evocado por pensadores y filósofos reflexionando sobre dicha identidad, fue marginado en beneficio de las consideraciones terrenales de políticos y burócratas pragmáticos.

Afortunadamente, se advierte en los últimos tiempos el retorno del mito y de los mitólogos al centro del debate ¹⁸⁶. Sólo ellos cuentan con alguna posibilidad de atraer al sujeto corriente (y bachiller), mediante la asunción secular de los significados del mito, a un proyecto político que se dice hecho para él, pero que generalmente no le interesa. Que el dios supremo del Olimpo se pusiese a cuatro patas con tal de poseer a Europa es muy halagador para una princesa que desde los orígenes se ha identificado con el continente.

Al poco de terminar la *guerra fría* un diplomático sueco, P. Landelius recopilaba una serie de ensayos sobre el futuro de Europa jugando con el mito y viendo en Estados Unidos el toro raptor ¹⁸⁷.

Según Carlos Thiebaut la bipolaridad (robo y seducción) del mito fundacional de Europa puede poner imágenes a la identidad europea contemporánea escindida entre una agonía, un conflicto, y la búsqueda de una seducción. Europa es, dice, fruto de una relación, no de un ensimismamiento. Si Europa llega a ser algo dependerá de la forma de relación que mantenga con Zeus, de cómo, con quién, de qué manera sean las relaciones en las que se encuadre: «Las identidades nunca son definiciones de quienes somos enunciadas desde nosotros mismos, en aislamiento; las identidades son siempre relacionales... No es, pues, que seamos y, luego, nos relacionemos: más bien, la relación es el espacio de nuestra identidad». De acuerdo con este planteamiento la identidad europea no puede definirse en el «espejo de la historia» ni proponerse como «un destino manifiesto en el mundo» y todos los intentos de definir dicha identidad por un rasgo definitivo y definitorio han conducido al infierno ¹⁸⁸.

Es lícito, pues, volver sobre la identidad europea identificando la tripulación idónea para realizar con éxito el proyecto de la Unión. Debió hacerse antes, al enrollar a otros tripulantes en singladuras cada vez más complicadas, y debe hacerse ahora, cuando Turquía solicita, incluso exige, participar fiando en antiguas e incluso recientes promesas.

Negar la solicitud turca puede ser engorroso políticamente, pero las condiciones del Tratado no han prescrito ni los miembros de la Unión están definiti-

¹⁸⁵ L. Díez del Corral, *El rapto de Europa*, cit., p. 22.

¹⁸⁶ Así en España ha aparecido recientemente una revista periódica bajo el título *El Rapto de Europa* con el propósito de «contribuir al devenir de una cultura cívica europea que tiene en Europa más una tarea que un campo que administrar». Su número 3 tiene justamente como objeto «La República Europea». <http://www.elraptodeeuropa.com>. En él Carlos Thiebaut vuelve sobre el mito en una reflexión sobre la identidad europea (C. Thiebaut, «¿Quién rapta a Europa?»). También Francisco Rodríguez Adrados dedica unas páginas al mito en su discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia («¿Qué es Europa? ¿Qué es España?», cit., pp. 17 y ss.).

¹⁸⁷ P. Landelius, *Europa y el toro*, (trad. S. Medina), Tecnos, Madrid, 1991.

¹⁸⁸ C. Thiebaut, «¿Quién rapta a Europa?», cit.

vamente atrapados por actos propios de inequívoca trascendencia jurídica. El juicio final es dogmático, absolutamente soberano, en manos de sujetos cooptantes que cuentan con bolas negras y ningún control, pero la consideración debida, la *comity*, requiere que ese juicio sea fundado. Debe hacerse ahora, decimos, porque negociar requiere una decisión unánime del Consejo, apoyada por la mayoría absoluta del Parlamento Europeo y, de ser ese el caso, sí deberá entenderse que el candidato con el que se negocia cumple las condiciones, es un tripulante idóneo, y sólo resta —aunque resta mucho— pactar su estatuto, institucional, económico. Esto es lo negociable. Durante diez años, se dice. Para hacer efectiva la adhesión en 2014 o 2015. Con largos períodos transitorios. Con adaptaciones institucionales, en las libertades (de circulación de las personas) y en las políticas (agrícola, de cohesión...), que permitan digerir un gran país en dimensión y población, mayoritariamente musulmán y más pobre que los actuales pobres de la Unión, que llevaría las fronteras de Europa casi hasta el Asia Central, abriendo nuevas vecindades... Las instituciones y los gobiernos de los Estados miembros no pueden soslayar el debate parlamentario, el debate público. Al cabo, expresan las decisiones soberanas de sociedades democráticamente organizadas a las que representan (o deberían representar). El alcance estratégico de la decisión y sus repercusiones reclaman un respaldo popular por la vía incluso de la participación directa.

4.1. ¿Cuál es el proyecto Europa de la Unión?

Pero ¿cuál es el *proyecto Europa* de la Unión? Desde hace cincuenta años un número creciente de Estados *europes* viene tratando, se dice, de *hacer Europa*, incluso de *hacer más Europa*. ¿Qué significa? No está nada claro el objetivo último del proceso político de la *Europa de la Unión*. En los años fundacionales de las Comunidades Europeas los *federalistas* estaban ansiosos por plasmar los *Estados Unidos de Europa*, pero de acuerdo con un cálculo realista aceptaron el enfoque de los *funcionalistas*, que proponían una aproximación gradual a dicho objetivo, partiendo de una integración progresiva de sectores económicos, para saltar de ahí a la integración de otros sectores y acabar en la unificación política¹⁸⁹. Se trataba de una larga marcha, hecha de pequeños pasos, en que la unión política de Europa bajo forma federal se presentaba a los creyentes en la inacabable capacidad de evolución y progreso de este proceso como el fruto del árbol o la coronación del edificio europeo, según conocidas aportaciones metafóricas de la biología y de la ingeniería civil a este orden de cosas.

Los hilos de la trama que se teje y alarga cada día, según la no menos metafórica, muy temprana y, ciertamente, poética expresión de P. Wigny¹⁹⁰, fabricaron con base en un racimo de tratados servidos por instituciones propias a las que se transfirió el ejercicio de competencias soberanas, un complejísimo orden jurídico que aspiraba a la aplicación directa de sus actos normativos en los Estados miembros y, según la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a la supremacía sobre las normas estatales, incluidas las constitucionales, bajo un control judicial comunitario, garante de su respeto, uni-

¹⁸⁹ De hecho, mientras que la CECA, la CEE y la CEEA entraban en vigor, la prematura Comunidad Europea de Defensa (CED) fracasaba estrepitosamente al ser sometida a la ratificación de la Asamblea Nacional francesa.

¹⁹⁰ P. Wigny, «Un témoignage sur la Communauté des Six», CECA, 1957, p. 26.

dad y coherencia. Se avanzó muchísimo desde que en 1951 se firmó el tratado constitutivo de la primera de las Comunidades, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la CECA (hoy extinta). Con el tiempo se contó con ese «espacio sin fronteras interiores en que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada», prometido —sin empeñar la palabra— en el *Acta Única Europea* (1986) para el 1 de enero de 1993. Incluso se contó luego con un Banco Central y una Moneda Común, el *euro*. La comunitarización total de las políticas económica y monetaria tenía un calendario desde la firma del Tratado de Unión Europea en Maastricht, el 7 de febrero de 1992.

Cabe preguntarse, sin embargo, si el paso del tiempo no sólo ha roto la alianza entre el objetivo perseguido y el método para lograrlo sino que ha desdibujado el objetivo mismo. La política exterior y de seguridad (PESC) y la cooperación en asuntos de justicia e interior (CAJI) se introdujeron empíricamente en los años setenta en el proyecto *Europa* por la vía de la cooperación intergubernamental y al margen del sistema —normas e instituciones— comunitario. La PESC fue positivada por el *Acta Única Europea* (Título III: artículo 30), mientras la CAJI era objeto de una declaración aneja al Acta y de una posterior incorporación a los tratados en la jornada de Maastricht (1992) ¹⁹¹. Es entonces cuando por vez primera la *Unión Europea* —cuya personalidad jurídica fue excluida, dejándola flotar en un espacio ideológico indeterminado— se convierte en cabecera del proyecto a fin de absorber el pluralismo metodológico asumido por un proceso que ya no se limita a las Comunidades ¹⁹². La Unión tiene, sí, su *fundamento* en éstas, pero completadas con las *políticas y formas de cooperación* establecidas por el Tratado ¹⁹³.

Sin embargo, el tratado fue incapaz, como todos los que le siguieron, de reconocer la vocación *federal* profesada por los *funcional-federalistas*, que hubieron de aceptar, para salvarlo, la ya vieja —y por lo visto eterna— formulación de Roma manifestando la aspiración a una *unión más estrecha* entre los pueblos de Europa ¹⁹⁴. La expresión *Unión* para identificar el proceso podía ser considerada con recelo y desamor, teniendo en cuenta que se llamaba *unionistas* a quienes contemplaban el proceso, en clave intergubernamental, desde la cerrada defensa de la soberanía estatal. Algunos de éstos, como los amigos de la muy conservadora señora Thachter (entonces primera ministra británica y, luego, baronesa) vapuleaban a los que llamaban despectivamente *eurointegrastas* e, incluso, *eurofederastas*. Hasta un liberal-socialdemócrata, como David Owen, siendo Secretario del *Foreign Office* y Presidente en ejercicio del Consejo, se refería a los *euroteólogos*, practicantes del ejercicio intelectual gratuito al que se entregan los maníacos de las instituciones, sobre todo si se presentan como *federalistas* ¹⁹⁵.

Bien es cierto que nada en el Tratado excluía una futura deriva federal y quienes la auspiciaban encontraban en él señales que podían alimentar su par-

¹⁹¹ Mientras que la PESC es regulada en el Título V del TUE, la CAJI (actual CPJP) es objeto del Título VI del Tratado.

¹⁹² A la *Unión Europea* se había referido antes el Acta Única Europea en su preámbulo y en su artículo 1. La expresión, eso sí, había formado parte frecuentemente del *atrezzo* retórico de las declaraciones, solemnes pero sin relevancia jurídica, de sucesivos Consejos Europeos (París, 1972; París 1974, donde se encargó al belga Leo Tindemans un informe sobre la Unión que hizo historia... doctrinal; La Haya, 1976; y, sobre todo, Stuttgart, 1983). El Parlamento Europeo pretendió acuñarla en el proyecto de tratado (Tratado de Unión Europea) inspirado por Altiero Spinelli y su grupo y adoptado por el Parlamento el 14 de febrero de 1984.

¹⁹³ Artículo A, párrafo tercero, del TUE (actual artículo 1).

¹⁹⁴ Preámbulo TCEE. Realmente, los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas en los años cincuenta tomaron la expresión del Estatuto del Consejo de Europa (1949, artículo 3).

¹⁹⁵ Citado por N. Schumacher, «Les Termes Polémiques...», cit., pp. 116-117.

titular visión del proyecto Europa. Para empezar, el tratado se presentaba, una vez más, «como una nueva etapa en el proceso creador de la Unión»¹⁹⁶; anunciaba el examen en la programada Conferencia Intergubernamental de 1996 de «la medida en que las *políticas y formas de cooperación...* deben ser revisadas, para *asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios*»¹⁹⁷; afirmaba por vez primera un marco institucional *único* para Comunidades y *formas de cooperación*; preveía *puentes o pasarelas* unidireccionales que podían conducir de éstas a aquéllas sin necesidad de enmendar el tratado¹⁹⁸ y, aunque no se cruzaran estos puentes, se producían interacciones y *complicidades* inevitables entre los pilares intergubernamentales y las Comunidades cuando la ejecución o la financiación de decisiones PESC o CAJI debían cumplimentarse en el marco comunitario¹⁹⁹. A largo plazo, más importante que la regulación de ámbitos como la política exterior y la de seguridad —en particular, la de defensa— era incorporarlos al proceso, que se hablase de ellos en los tratados; su melodía, se decía, es federalizante.

Seguramente, los *funcional-federalistas* hubieran preferido llamar a la Unión *Comunidad*, un término conceptualmente más rico, vinculado a la experiencia histórica del proceso. El mismo Jacques Delors confesaba esta preferencia. No lo lograron, pero pudieron consolarse con la conversión de la Comunidad Económica Europea, la CEE, en *Comunidad Europea*. Excluida una explicación en la mera economía de lenguaje, se sugería un guiño a la construcción progresiva de la Unión, haciendo de la Comunidad su núcleo duro y el motor de su dinamización, más aún teniendo en cuenta la inclusión en su tratado constitutivo de elementos federalizantes como la *ciudadanía de la Unión* (por excesiva que fuera la expresión para la regulación convenida)²⁰⁰ o el reconocimiento de los *partidos políticos a escala europea* como un importante factor de integración²⁰¹. Todo ello con independencia de que la *Comunidad Europea* extendía su acción a nuevos ámbitos, aumentaban los poderes del Parlamento Europeo, la Comisión superaba las celadas de los intergubernamentalistas para convertirla en el chivo expiatorio del *centralismo burocrático* de Bruselas, el principio de mayoría cualificada en la toma de decisiones daba otro pequeño paso en el Consejo y hasta el mismo principio de *subsidiariedad* lejos de sofocar la acción comunitaria podía acabar justificándola²⁰²...

En aquel momento había quienes se ilusionaban con las formidables fuerzas centrípetas que en los Estados miembros podía desatar la culminación de la unión monetaria y económica. Otros, sin embargo, federalistas desencantados

¹⁹⁶ Artículo A, párrafo segundo, del TUE (actual artículo 1).

¹⁹⁷ Énfasis añadido. Artículo B del TUE (hoy artículo 2).

¹⁹⁸ Artículos 100 C del TCE (sustituido por las disposiciones del punto 2 del artículo 62 y del punto 3 del artículo 63) y K.9 del TUE (el artículo 42 retoma el contenido de este artículo).

¹⁹⁹ Artículos 228 A del TCE (actual 301) y J.11.2 (actual artículo 28 TUE) y K.8.2 del TUE (actual artículo 41).

²⁰⁰ Segunda Parte (artículos 8-8E) del TCE (actuales artículos 17 a 22).

²⁰¹ Artículo 138 A del TCE (actual artículo 191).

²⁰² El principio de subsidiariedad forma parte, además, del acervo y la tradición federalista. Implícito en las Comunidades desde su nacimiento, el TUE lo explicita con intención disuasoria de la acción de la Unión, aunque el mensaje que nos ofrece (en el artículo 3 B del TCE, actual artículo 5) es, finalmente, confuso: el principio parte, como no podía ser de otro modo, del respeto incondicional de la acción comunitaria en el ámbito de sus competencias exclusivas y limita su horizonte al de las competencias concurrentes de la CE con los Estados miembros, sin descender, por otro lado, los escalones domésticos (regionales, locales) de la subsidiariedad. Sobre estas bases, la Comunidad interviene «sólo en la medida en que los objetivos de la acción emprendida no puedan ser alcanzados de *manera suficiente* por los Estados Miembros y, *por consiguiente*, puedan *lograrse mejor*, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario» (énfasis añadido). ¿En qué quedamos? La acción estatal, aun *suficiente*, ha de ceder ante la comunitaria cuando ésta, por su dimensión y efectos, sea más eficaz? Si *lo mejor* es más que *suficiente*, lo *suficiente* no es siempre lo *mejor*. Véase en el *Constitución para Europa*, artículo I-11 y Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

por el escaso, en su opinión, vuelo político de Maastricht, denunciaban la vieja alianza con los funcionalistas ²⁰³. Así, Ralph Dahrendorf advertía sobre el error de creer que la integración económica conduciría a la integración política: «Hay una profunda deshonestidad en muchos políticos», afirmaba Dahrendorf, «cuando dicen que las fuerzas económicas nos harán llegar a la unión política. No es verdad, y lo saben; pero lo proclaman porque son deshonestos» ²⁰⁴.

Desde este punto de vista insistir en la *profundización* del proceso de Unión a través de la integración arriesgaba ser sólo una franquicia de alcurnia, sin garantías de un uso correcto. Algunos datos apuntaban incluso a la intergubernamentalización progresiva y la mixtificación de lo comunitario. Una vez los unionistas descubiertos, los *européistas críticos* encontraron la más fuerte competencia de los *críticos del europeísmo* en el proyecto y en la ocupación de las palabras.

Merece ser destacado el hecho de que la mayoría de los gobiernos de los Estados miembros huyeron aterrados, como de la peste, de las propuestas para someter a los ciudadanos la ratificación del Tratado de Unión Europea y que allí donde las consultas se realizaron las encuestas demostraron la erosión progresiva del número de sus partidarios a medida que la campaña avanzaba, prueba palpable de la contundencia del discurso nacionalista, pues no era precisamente la insatisfacción federalista la que hacía mella en una opinión pública ajena a *hacer (más) Europa*. Expuesto al escrutinio público el Tratado de la Unión se convertía en el tratado de la *división europea*. ¿Acaso puede irse más allá sin la ciudadanía?

Los arreglos que debieron hacerse para que Dinamarca dijera finalmente sí al Tratado pusieron en evidencia los formidables obstáculos de la *profundización* a menos que se redujera el cuerpo expedicionario. Pues, ¿qué quería Dinamarca? Según el documento oficial *Denmark in Europe*: 1) no participar en el euro y Banco Central Europeo; 2) permanecer fuera de la política común de defensa; 3) no ir más allá en la ciudadanía de la Unión; y, 4) no avanzar por los puentes o pasarelas de la cooperación intergubernamental a la Comunidad Europea abiertas por el Tratado para determinados asuntos de justicia e interior. La exigencia danesa de que los demás se comprometieran con estas condiciones anunciaba el aprovechamiento radical de los derechos y prerrogativas del Tratado para un desenganche sistemático, con el consentimiento de sus socios, de políticas de profundización. Los efectos destructivos de este hecho sólo podían multiplicarse en la perspectiva de la *ampliación* de la Unión, pues haciendo abstracción de los agudos problemas que esta operación ha venido planteando por sí sola, las posibilidades de integración disminuyen a medida que aumenta el número de participantes. Con Turquía dentro todo será más difícil.

Fue esta constatación la que, con independencia de la problemática institucional, presupuestaria y de asignación de recursos de la ampliación horizontal de la Unión, condujo a la *Europa movediza* ²⁰⁵, esa Europa servida por otras muchas imágenes, como la geometría variable, los *círculos concéntricos*, las *velocidades múltiples* o a la *carta* que se introdujo en el Tratado al aceptarse una política social a once (cuando eran doce) o el *opting out* británico a la última fase

²⁰³ «Europa como impostura» era el título provocador que, antes de Maastricht, publicó J. Vidal Beneyto en *El País* (1 de mayo de 1989, pp. 11-12) presentando el Acta Única Europea como «resultado de una evidente regresión en el proceso de la Europa política».

²⁰⁴ Entrevista en *El País Semanal*, número sobre Europa, 1993, p. 24. Véase también la reflexión de Dahrendorf, «Entre la vieja y la nueva Europa», *Política Exterior*, n.º 34, 1993, pp. 19-25.

²⁰⁵ A. Remiro Brotóns, «La Europa movediza», *Política Exterior*, vol. VII, n.º 36, 1993-1994, pp. 73-94.

de la UEM, antes de pasar por las horcas danesas y acabar, finalmente, en la regulación convencional de las llamadas *cooperaciones reforzadas*, un esfuerzo reservado a grupos de miembros dentro del respeto del acervo común y del carácter abierto a la participación de quienes, cumpliendo condiciones objetivas establecidas, así lo decidan. Las realidades son recalcitrantes y los conjuros tienen sus límites. Imposible avanzar en formación cerrada.

Al final del juego se acaba chocando fatalmente con las preguntas que debían haberse resuelto en el punto de partida. ¿Cuáles son los objetivos? Es necesario un debate que determine cuál es la idiosincrasia de la Unión Europea y cuáles son sus fines. Sólo a partir de estas consideraciones podemos embarcarnos en debates acerca de «cuánta diversidad (y cuántos nuevos miembros más) puede acoger la Unión antes de convertirse en algo totalmente irreconocible e incapaz de ofrecer los resultados esperados»²⁰⁶. Sin una definición previa difícilmente se puede determinar si la adhesión de uno u otro país implica un *cambio de rumbo* en la integración. Ni horizontal ni verticalmente es lo mismo tratar de construir una Europa federal como gran potencia sobre la Tierra, anhelada por quienes denuncian el enanismo político de la Unión, que asegurar un espacio de estabilidad y bienestar *intra muros*. Turquía puede ser idónea para esto último, ¿puede serlo para lo primero? Por lo mismo, no es contradictorio que Turquía forme parte de otras Organizaciones europeas y pueda quedar fuera de la Unión, ni cabe considerar que aquéllas membresías conceden al candidato título alguno para acceder a ella.

Europa, propone ahora el preámbulo de la *Constitución para Europa* «brinda (a sus pueblos) las mejores posibilidades de proseguir... la *gran aventura* que la hace ser un espacio especialmente propicio para la esperanza humana»²⁰⁷. «Unida en la diversidad»²⁰⁸ (divisa de la Unión)²⁰⁹ la Europa «ahora reunida» pretende: a) avanzar por «la senda de la civilización, el progreso y la prosperidad»; b) «compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes» dentro del respeto de «la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local»; c) seguir siendo un continente abierto a la cultura, al saber y al avance social; d) ahondar en el carácter democrático y transparente de la vida pública; y, e) obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo²¹⁰.

Estos objetivos son positivados en el artículo I-3 de la *Constitución para Europa* y su satisfacción es la razón de ser de la Unión Europea, que ejerce «de modo comunitario» las competencias transferidas por los Estados miembros y, cuando no es ese el caso, coordina las políticas de éstos encaminadas a lograr tales objetivos²¹¹. La Unión, a la que se ha negado durante años, personalidad jurídica, cuenta ahora con ella y no sólo por adición, sino subsumiendo la de la Comunidad Europea²¹². Sin embargo, no se precisa si la estación término de este *sujeto no tipificado* que es la Unión es la creación de los *Estados Unidos de Europa*. Una Unión «cada vez más estrecha» o la voluntad de «forjar un destino común» es todo con lo que contamos.

²⁰⁶ I. Tsoukalis, *¿Qué Europa queremos?*, cit., p. 216.

²⁰⁷ Párrafo cuarto del preámbulo de la *Constitución para Europa*.

²⁰⁸ Párrafo cuarto del preámbulo de la *Constitución para Europa*.

²⁰⁹ Artículo I-8 de la *Constitución para Europa* que se ocupa de «Los símbolos de la Unión».

²¹⁰ Párrafos primero y segundo del preámbulo del *Constitución para Europa* y párrafos primero y tercero del preámbulo de la Parte II.

²¹¹ Artículo I-1.1 de la *Constitución para Europa*.

²¹² Artículos I-7 y IV-438 de la *Constitución para Europa*.

Tal vez para compensar esta ambigüedad se puso el mayor entusiasmo en hacer del texto una *Constitución para Europa* ²¹³. Quienes vinculan el concepto de *Constitución* con la Norma Fundamental del Estado soberano deberían verlo como una audacia terminológica para progresar hacia el Estado europeo, a menos que censuren su invocación en vano para servir a otros señores. Cabe, sin embargo, señalar que no hay razón para objetar que, dentro de una acepción más amplia o por analogía se llame *Constitución* la Norma Fundamental de otros sujetos, típicos o no. En este sentido se ha hablado por ejemplo de la Carta de las Naciones Unidas como *Constitución* ²¹⁴ y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha venido interpretando desde hace años los tratados *constitutivos* de las Comunidades, de la Unión, como una *Constitución material*, en el sentido de incorporar las normas que son el fundamento de sus competencias y la medida de todos los actos que se derivan de ellas. Ahora el texto adoptado formalizaría dicha *Constitución*, incorporando elementos clásicos de las Constituciones estatales, como lo son en particular las partes dogmáticas de proclamación de derechos y libertades de las personas y, en particular, de los ciudadanos; bien es cierto que con algunas cautelas ²¹⁵. También puede llamarse la atención, a efectos de la naturaleza constitucional del texto, sobre la decisión de derogar los tratados anteriores (TUE, TCE) con la entrada en vigor del Tratado que establece una *Constitución para Europa* ²¹⁶.

Hay en el texto otros elementos que unen a la impronta constitucional el guiño federalizante o, por lo menos, reman en dirección conforme con un proceso de esta naturaleza, como puede ser el establecimiento de las competencias de la Unión a partir de los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad ²¹⁷, el principio de cooperación leal de la Unión y los Estados miembros ²¹⁸, una tipología de actos normativos más afín a la propia de los Estados ²¹⁹, la afirmación solemne de la primacía del Derecho de la Unión ²²⁰, asumiendo por vez primera en un texto normativo la jurisprudencia perseverante del Tribunal de Justicia, y lo que se dispone sobre la ejecución de las obligaciones de la Unión ²²¹. Asimismo, cuentan el papel acrecido del Parlamento Europeo (en lo institucional y comunitario) ²²² y la asunción de la mayoría cualificada (en lo comunitario) como principio en la adopción de actos por el Consejo de Ministros ²²³.

Hablar de una *Constitución* revela también un ánimo dirigido a acercar la *Europa de la Unión* a los *ciudadanos*, cuya voluntad de construir un futuro común es mencionada, junto con la de los Estados, como fuente originaria de la

²¹³ Compárese esta terminología con la utilizada en 1986 (*Acta Única Europea*) para bautizar al instrumento que incorporaba la más importante revisión de los tratados constitutivos de las Comunidades. «Acta Única Europea», dijo Jacques Delors, «es el nombre bárbaro dado a la más importante reforma constitucional de la Comunidad desde que existe» [cit. por F. Riccardi, «Objectif 1992», *Echos de l'Europe*, n.º 6-7, 1987, p. 4]. El Tratado de Unión Europea o Tratado de Maastricht (1992) se movía en un magma inacabado de tratados, protocolos y declaraciones que en parte respetaba, en parte modificaba, en parte derogaba, en parte sustituía, en un océano de números y letras casi en el límite del abecedario que exigía un pilotaje profesional a quien quisiera manejarse por estas cláusulas.

²¹⁴ Así A. Ross, *Constitución de las Naciones Unidas* (versión española por F. Arias Parga, Prólogo de A. de Luna), Madrid, 1954.

²¹⁵ Así, la advertencia de que la «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión» no supone modificación alguna en las competencias de la Unión (artículo II-111.2) o la referencia miserable que se hace en el Preámbulo de la Parte II a la interpretación de la Carta «atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la responsabilidad del *Praesidium* de la Convención que (la) redactó», explicaciones que, como es sabido, tenían un carácter netamente restrictivo. La advertencia se remacha en el artículo II-112.7.

²¹⁶ Artículo IV-437 de la *Constitución para Europa*. No obstante el Tratado *Euratom* sigue en vigor, aunque con enmiendas (Protocolo por el que se modifica el Tratado *Euratom*).

²¹⁷ Artículo I-11 de la *Constitución para Europa*. Más la *cláusula de flexibilidad* (artículo I-18).

²¹⁸ Artículo I-5.2 de la *Constitución para Europa*.

²¹⁹ Artículo I-33 de la *Constitución para Europa*. No obstante, artículo I-40.6.

²²⁰ Artículo I-6 de la *Constitución para Europa*.

²²¹ Artículos I-37 y 39 de la *Constitución para Europa*.

²²² Artículo I-20 de la *Constitución para Europa*.

²²³ Artículo I-23.3 de la *Constitución para Europa*.

Norma Fundamental ²²⁴. Que la Convención formulara propuestas al respecto fue una de las encomiendas del Consejo Europeo de Laeken (14-15 de diciembre de 2001) y los miembros de la Convención se han esforzado en progresar hacia esa *Europa de los ciudadanos* que, a menudo, se ha contemplado críticamente como un reclamo publicitario.

Los valores y objetivos de la Unión, las libertades fundamentales y la no discriminación por razón de nacionalidad anuncian ya en el umbral articulado de la Constitución este propósito ²²⁵, que encuentra su expresión más coherente —junto con la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales (Parte II de la Constitución) ²²⁶, que consagra uno de sus títulos a la «Ciudadanía» ²²⁷— en el Título VI de la Parte I, que bajo la cabecera «De la vida democrática de la Unión» acoge, entre otros, los principios de igualdad democrática, democracia representativa y participativa, así como el diálogo social, la transparencia de los trabajos de las instituciones, la protección de datos personales, y la figura del *Defensor del Pueblo Europeo* ²²⁸.

Sin embargo, estos esfuerzos no bastan por ahora para atenuar la afirmación de que la legitimidad democrática de la *Europa de la Unión* reposa sólo indirectamente en los ciudadanos a través de los Estados miembros y que es su voluntad, la voluntad de éstos, la determinante de la marcha del proceso político. Puede haber una *Constitución para Europa*, pero la Unión es la creación de los Estados miembros y en este sentido son ellos, no los pueblos, ni los individuos, los auténticos ciudadanos de la Unión, los ciudadanos-Estados, intocables e inmortales según los principios de la Unión. En parte alguna se prevé que su condición pueda ser alterada y menos aún perdida. Lo que sale de los Estados sale de la Unión, lo que entra en la Unión entra por los Estados, que pueden retirarse ²²⁹, pero no ser expulsados, aunque sí amonestados y suspendidos en sus derechos cuando, justamente, están en trance de pecado o lo han consumado, todo ello (la penitencia, no el pecado) con las debidas garantías ²³⁰.

A este respecto es definitivo el hecho de que la *Constitución* de la Unión esté materialmente incorporada a un tratado internacional que ha de ser adoptado, autenticado y ratificado por los Estados miembros. La práctica ofrece ejemplos de Constituciones estatales introducidas mediante tratados suscritos por terceros que se han hecho garantes de ellas, generalmente en situaciones críticas de nacimiento de nuevos Estados (Chipre, 1960; Bosnia y Herzegovina, 1995). No obstante, en estos casos, ya de por sí excepcionales, el poder constituyente se atribuye al pueblo soberano a los efectos de las reformas futuras de la Constitución ya promulgada (sin perjuicio de que los tratados pretendan la inmutabilidad de algunos de sus preceptos) ²³¹. En el caso de

²²⁴ Artículo I-1.1. de la *Constitución para Europa*.

²²⁵ Artículos I-2, 3 y 4 de la *Constitución para Europa*. Sobre la no discriminación por razón de nacionalidad véase también artículo II-81.2.

²²⁶ Véase también artículo I-9 de la *Constitución para Europa*.

²²⁷ Título V de la Parte II (artículos II-99 a II-106) de la *Constitución para Europa*. Véase también artículo I-10.

²²⁸ Artículos I-49 a I-51 de la *Constitución para Europa*. Sobre el Consejo Económico y Social, organismo consultivo de la Unión, artículo I-32.

²²⁹ Véase artículo I-60 de la *Constitución para Europa*. Se trata de un derecho de todo Estado miembro condicionado sólo por sus normas constitucionales y por un deber de notificación al Consejo Europeo que abre un período de dos años para formalizar mediante acuerdo la forma de la retirada y las relaciones futuras del Estado que se retira con la Unión. Siguiendo orientaciones del Consejo Europeo dicho acuerdo lo celebra en nombre de la Unión el Consejo de Ministros por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo. Si dentro del término previsto el acuerdo no ha entrado en vigor, la retirada se hace efectiva en todo caso al cumplirse dicho término (a menos que el Estado que se retira y el Consejo Europeo convengan una prórroga).

²³⁰ Véase artículo I-59 de la *Constitución para Europa*.

²³¹ En este sentido la Constitución de Bosnia y Herzegovina, que compone el anejo 4 del Acuerdo-Marco general de paz (Dayton-París, 21 de noviembre-14 de diciembre de 1995) no sólo afirma que los derechos y libertades del Convenio Europeo de Derechos Hu-

la Unión el poder constituyente está siempre y sólo en manos de los Estados miembros y son ellos, conforme a sus propias normas constitucionales, los que determinan el papel a representar por sus propios ciudadanos en la formación de la voluntad estatal.

A los efectos de asegurar la entrada en vigor del tratado que ha de incorporar la Constitución, la Convención que lo preparó no podía salir de la tela de araña tejida desde los orígenes del proceso por los Estados miembros para controlar absolutamente la reforma de los tratados, entre otras consideraciones porque ella misma la Convención, a pesar de su respetabilísimo nombre, no pasaba de ser un instrumento preparatorio de un proyecto a someter a una Conferencia intergubernamental (donde inicialmente naufragó)²³². Pero es que los miembros de la Convención no se han atrevido siquiera a corregir el poder constituyente de cara al futuro, esto es, de cara a las ulteriores reformas de la Constitución, que habrán de formalizarse nuevamente mediante tratados consentidos por los Estados miembros²³³, que son y seguirán siendo las *Altas Partes Contratantes*, terminología muy precisa de Derecho de los Tratados que chirría en términos constitucionales cuando se supone que es el pueblo soberano el titular del poder constituyente. Claro que en nuestro caso el *pueblo europeo* no existe, salvo en la etiqueta de su *Defensor*²³⁴. Y aún más: la Constitución mantiene el valor determinante de la voluntad de cada uno de los Estados miembros, pues al exigir la ratificación de todos, concede un derecho de veto *uti singuli* sobre la reforma constitucional, esto es, la reforma de los tratados que incorporan la Constitución²³⁵. Lo que resulta *muy antiguo* incluso para el Derecho de los Tratados cuando la nómina de partes adquiere una cierta dimensión y no todas ellas son esenciales para la continuidad y desarrollo del proceso político.

manos y sus Protocolos se aplicarán directamente y prevalecerán sobre cualquier otra ley (artículo II.2), sino que considera inalterable la Constitución (artículo X.2) en relación con la protección de los derechos humanos establecida al *más alto nivel* (artículo II.1), incluidos por referencia una quincena de convenios internacionales (artículo II.7 y Anejo 1 de la Constitución).

²³² La revisión del TUE estaba reglada en su artículo 48 (antiguo artículo N): en definitiva, una Conferencia de representantes de los estados miembros debía ser convocada para, de común acuerdo, aprobar las modificaciones del Tratado, que entrarían en vigor una vez ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. El artículo IV-447 de la *Constitución para Europa* responde a esta previsión: «El presente Tratado será ratificado por las Altas Partes Contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales». Adviértase que el artículo IV-447 se refiere a la «ratificación y entrada en vigor» y no a la «promulgación de la Constitución», haciendo del Gobierno de Italia, donde se procedería a su firma, depositario del mismo (artículo IV-448) y de los instrumentos de ratificación, en los términos más rancios del Derecho de los Tratados, el mismo lenguaje del TUE cuando reguló su propia ratificación y entrada en vigor (artículos 52 y 53, antiguos artículos R y S).

²³³ Artículos IV-443 *Constitución para Europa*, sobre el procedimiento de revisión ordinario del Tratado. A lo más que llegan los miembros de la Convención es a constitucionalizar la Convención para examinar los proyectos de revisión presentados al Consejo por el Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión, si así lo decide por mayoría simple el Consejo Europeo previa consulta a las instituciones de la Unión mencionadas (y al Banco Central Europeo si se trata de modificaciones institucionales en el ámbito monetario), debiendo suponerse que la consulta de Parlamento o Comisión no procede respecto de los proyectos que en uno u otra tienen su origen. La Convención adopta por consenso una recomendación a la Conferencia intergubernamental. El Consejo Europeo, con mayoría simple y la aprobación del Parlamento Europeo, podría obviar la Convención y convocar directamente la Conferencia, si estima que la importancia de las modificaciones no justifica su convocatoria. Esta aprueba de común acuerdo las enmiendas, que entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales. La Conferencia Intergubernamental ha añadido al proyecto elaborado en su día por la Convención dos procedimientos simplificados de revisión (artículos IV-444 y IV-445), que también, en último término, acaban dependiendo de la evacuación de procedimientos constitucionales internos.

²³⁴ Artículos I-49 y II-103 de la *Constitución para Europa* sobre el Defensor del Pueblo Europeo. Salvo error por nuestra parte no hay otro lugar en el texto en el que se hable del *pueblo europeo*.

²³⁵ Artículo IV-443.3 de la *Constitución para Europa*. El artículo IV-443.4 se limita a reproducir casi literalmente la *Declaración al Acta Final de firma del Tratado por el que se establece la Constitución*, según la cual: «Si transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se modifique el presente Tratado las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará de la cuestión».

El dominio de los Estados miembros sobre la Unión se manifiesta, a partir de ahí, en las instituciones de la Unión ²³⁶, en sus competencias ²³⁷ y, desde luego, en la adhesión de nuevos miembros ²³⁸. Los Estados miembros parecen haberse aplicado a su propia conservación en la Unión, visible en el compromiso constitucional de respetar su *identidad nacional*, sus estructuras políticas plasmadas en sus propias leyes fundamentales y funciones esenciales, en particular las que tienen por objeto «garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior» ²³⁹. Más aún teniendo en cuenta —y este es uno de los más clamorosos vacíos del proceso en clave federal— que la *Constitución* apenas ofrece el embrión de una garantía de defensa colectiva frente a la agresión ²⁴⁰, aunque hace propuestas más firmes en relación con la lucha antiterrorista ²⁴¹.

La residencia del poder constituyente de la Unión en los Estados miembros y su ejercicio a través de tratados internacionales cuya conclusión, lógicamente, ha de someterse a las normas constitucionales de cada Estado pone en entredicho uno de los rasgos constitucionales y federalizantes más conspicuos de la *Constitución para Europa*, a saber, la primacía del Derecho de la Unión sobre las normas estatales. Este precepto es claramente incompatible con las Constituciones estatales y, por ello, a menos que recojan —como es el caso de la holandesa— un procedimiento de conclusión particular de tales tratados, la reforma constitucional (que podría concretarse en la constitucionalización del mismo Tratado instituyendo la Constitución europea) es necesaria para evitar un embrollo normativo.

Cabe por otra parte preguntarse hasta que punto el formidable poder de veto puesto en tantas manos es un *chantage* permanente a la profundización de la Unión, unido a las dificultades objetivas de muchos de los Estados miembros, con más voluntad que virtud, para embarcarse en ella. En este sentido, una vez se ha renunciado a tirar por la borda a quienes estorban o no son útiles (a menos que llegue a darse una situación extrema) sólo queda enrollar a los más capaces y decididos en esos ámbitos de cooperación reforzada ²⁴² o estruc-

²³⁶ Artículos I-21 (Consejo Europeo), I-22 y I-23 (Consejo de Ministros), I-26 y I-27 (Comisión), I-29 (Tribunal de Justicia). Las dos primeras instituciones se componen de representantes estatales. Los jueces del Tribunal de Justicia son designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros. En cuanto a la Comisión, su composición parte del principio de igualdad entre los Estados miembros para acceder a la misma por un sistema de rotación, siendo los comisarios seleccionados por el Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, sometándose después colectivamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Llama la atención la pasión de los Estados en defender la presencia de sus nacionales en esta institución, en la que prima el «interés general europeo» y en cuyos miembros, que han de actuar con absoluta independencia, se resalta el «compromiso europeo».

²³⁷ Son los Estados los que atribuyen competencias a la Unión (artículo I-11). Las diferentes categorías de competencias se establecen en relación con los Estados miembros (artículo I-12). La aplicación de la *cláusula de flexibilidad* depende, en último término, de la decisión unánime de los Estados miembros en sede de Consejo de Ministros (artículo I-18.1).

²³⁸ Artículo I-58.2 de la *Constitución para Europa*: «... Las condiciones y el procedimiento de admisión se establecerán *por acuerdo entre los Estados miembros y el Estado candidato*. Este acuerdo deberá ser sometido a ratificación por los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales» (énfasis añadido).

²³⁹ Artículo I-5.1 de la *Constitución para Europa*.

²⁴⁰ Véase artículo I-41.2 y 7 de la *Constitución para Europa*. Según esta última disposición «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros». El proyecto de la Convención, más modesto, limitaba el deber de ayuda y asistencia a los Estados miembros dispuestos a establecer «una cooperación más estrecha en el marco de la Unión», hasta el día en que el Consejo Europeo decidiese por unanimidad una defensa común.

²⁴¹ Véase la *cláusula de solidaridad* «en caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano» (artículo I-43 de la *Constitución para Europa*), que prevé la movilización de todos los instrumentos de que disponga la Unión, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros para prevenir la amenaza terrorista, proteger las instituciones y la población civil y prestar asistencia a un estado miembro, en su territorio y a petición de sus autoridades, en caso de ataque terrorista. Véase también artículo III-329.

²⁴² Artículo I-44 y III-416-423 de la *Constitución para Europa*.

turada ²⁴³ a los que se refiere la *Constitución para Europa* siguiendo a los tratados en vigor ²⁴⁴.

4.2. ¿Cómo y en qué medida influirá la membresía de Turquía en el rumbo del proyecto?

En 1992 el Parlamento Europeo consideraba que «[...] la solicitud de adhesión de Turquía deberá situarse en el marco más amplio de una reflexión de conjunto sobre la Comunidad» ²⁴⁵. De ser así éste es, ahora que se aborda una *Constitución para Europa*, el momento oportuno. Pudo hacerse antes, pero no se podrá hacer después. Las consideraciones sobre la *europiedad* física y espiritual y la *virtud* política (y económica) de Turquía aparecen en esta sede entreveradas de *pros* y *contras* de la adhesión de esa misma Turquía europea y virtuosa. *Pros* y *contras* ajenos a la *europiedad* y a la *virtud* pueden inducir a una reconsideración en positivo o en negativo de la una y/o de la otra. *Pros* y *contras* están, por otro lado, fuertemente condicionados por el *proyecto* de Europa de la Unión que se sustente. A su vez, la conclusión a la que se llegue puede perder casi todo su sentido si se acepta que ya la última ampliación, efectiva el 1 de mayo de 2004, ha arruinado la perspectiva de una *profundización* de la Unión como tal.

Turquía se queja de ser discriminada en el proceso de adhesión. En la queja late la percepción de la hostilidad, el recelo por lo menos, de amplios segmentos de las opiniones públicas y de un número no despreciable de gobiernos y poderes europeos a la membresía turca, atezados por un negativo estereotipo histórico y casticista. Si en el siglo XIX, cuando se trataba de determinar la idoneidad de Turquía para entrar en el sistema político de Europa, Richard Cobden argumentaba el *no* «porque los turcos no son europeos» atendiendo a criterios religiosos, de género y costumbristas ²⁴⁶, hoy cuando se trata de que Turquía entre o no en la Unión Europea, no faltarían seguidores al liberal británico.

Los juicios *a lo Cobden*, en los que subyace una desdeñosa superioridad y un cierto racismo, deben ser atajados, aunque no siempre es fácil, pues a menudo se presentan emboscados en discursos políticamente más correctos. La Turquía del siglo XXI no es la de doscientos años atrás. El Imperio Otomano, aceptado en el *Concierto Europeo* en 1856, acabó siendo el *enfermo de Europa*, justamente *de Europa*, menguando y siendo intervenido durante más de medio siglo hasta extinguirse definitivamente al término de la *Gran Guerra*. Turquía, heredera del Imperio, siguió un importantísimo proceso de modernización y occidentalización promovido por Mustafá Kemal, Atatürk (padre de los turcos), desde que accediera al poder en 1923 ²⁴⁷. Bajo su caudillaje se proclamó la

²⁴³ Artículo I-41.6 y III-312 de la *Constitución para Europa*.

²⁴⁴ Artículos 43-45 del TUE (antiguos K.15-17).

²⁴⁵ Parlamento Europeo, *Resolución sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y Turquía*, DO [1992] C 337/218.

²⁴⁶ «Turkey», dice Cobden, cannot enter into the political system of Europe; for the Turks are not Europeans. During the nearly four centuries that the people have been encamped upon the finest soil of the Continent, so far from becoming one of the families of Christendom, they have not adopted one European custom. Their habits are still Oriental, as when they first crossed the Bosphorus. They scrupulously exclude their females from the society of the other sex; they wear the Asiatic dress; sit cross-legged, or loll upon couches, using neither chair nor bed; they shave their heads, retaining their beards; and they use their finger still, in the place of those civilised substitutes, knives and forks». Richard Cobden, *The Political Writings*, vol. I, London, T. Fischer Unwin, 1903, p. 207, puede consultarse en http://oll.libertyfund.org/Texts/Econlib/Cobden0302/PoliticalWritings/0424-01_Bk.pdf.

²⁴⁷ Un primer intento de occidentalización se había producido a principios del siglo XVIII (B. Lewis, *The emergence of Modern Turkey*, cit., pp. 45 y ss.; Y no faltaron las influencias antes de esta fecha, *id.*, pp. 41 y ss.). En el s. XIX tiene lugar un período de reforma y modernización, los Tanzimât cuando se aprueba la primera Constitución otomana (1876). Acerca de este período, P. Dumont, «La période des Tanzimât (1839-1878)», en R. Mantran (dir.), *Histoire de l'Empire Ottoman*, cit., pp. 459-522.

República, se suprimió el Califato (1924), esto es, la autoridad religiosa que encarnaba el Sultán, así como la fórmula constitucional en virtud de la cual el Islam era la religión del Estado, se abolieron los símbolos religiosos, se adoptó el alfabeto latino, se copiaron los códigos legales más avanzados, se cambió el calendario lunar por el solar y el viernes por el domingo como día festivo, se prohibió el uso del fez,... Después de la Segunda Guerra Mundial Turquía ingresó en el Consejo de Europa (1950) y en la OTAN (1952) (aunque también en el *Pacto de Bagdad*, 1955-1958), forma parte en Naciones Unidas del grupo regional en el que figuran todos los países de la Europa occidental (gracias, ciertamente, a su condición otánica y a la guerra fría), es miembro de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (1975) (aunque también lo son todas las Repúblicas nacidas del desventramiento de la Unión Soviética), su comité olímpico se inscribe en la asociación de comités olímpicos europeos, juega todos los campeonatos y ligas deportivas europeas (como también Israel y las Repúblicas caucásicas) y es socia de UER-Eurovisión (aunque también lo son Chipre, Israel y todos los ribereños árabes del Mediterráneo, salvo Libia). Incluso, hace ya más de cincuenta años, en 1951, Miss Turquía, Günseli Başar, fue elegida Miss Europa...²⁴⁸. Se invita incluso a una reconsideración de la historia en términos menos antagónicos. Turquía hizo una aportación decisiva a la paz en el este de Europa (la *pax otomana*) y el Imperio Otomano garantizó un margen de libertad para los individuos y las minorías, desconocido en la Europa de la época²⁴⁹. El hecho de que los otomanos estuvieran en contacto con Europa, «longer and more closely than any other Islamic state, not excluding North Africa»²⁵⁰, ha dejado también bellas muestras en las artes, la arquitectura, las costumbres, hasta la jardinería²⁵¹.

Ya en su solicitud de 1987 Turquía expresaba el consenso nacional sobre sus vínculos con la gran familia europea y ahora, políticamente renovada, un gobierno y un parlamento bajo el control de un partido islamista moderado, protagonista de reformas constitucionales y legislativas al galope y de una reducción del papel de las fuerzas armadas en la vida política, insiste en ello, con una autoidentificación europea y una voluntad de pertenencia a la Unión que deben ser subrayadas. Esta actitud perserverante durante más de cuarenta años y bajo toda clase de regímenes (aunque los militares, obviamente, condujeron en sus periódicas y recidivas apariciones a etapas correlativas de enfriamiento, congelación incluso, de relaciones) y, finalmente, un esfuerzo voluntarista de alineamiento en los principios e instituciones democráticas, son posiblemente uno de los activos más importantes de la candidatura turca a la membresía de la Unión, que ha visto pasar por delante a los demás y más tardíos aspirantes.

En este sentido los gobernantes turcos han podido sentirse mal tratados o discriminados. Pero esta impresión subjetiva no está justificada cuando la Unión trata desigualmente a los objetivamente desiguales y no cabe negar que Turquía es diferente a cualquier otro aspirante por su extensión, demografía, localización, identidad religiosa y cultural de la mayoría de su población... ¿Acaso puede digerir la Unión a un Estado como Turquía, más aún después de

²⁴⁸ B. Lewis, *The emergence of Modern Turkey*, New York/Oxford, Oxford University Press, 3.º ed. 2002. En la dirección http://adayinlife.typepad.com/turk/2003/12/gunseli_basar_m.html se da la fecha de 1952.

²⁴⁹ Transportado por el entusiasmo, el proponente considera por esto al Imperio Otomano el primer modelo para la Unión Europea (A. Akgündüz, *The First Model for the European Union: Ottoman State*, en <http://www.osmanli.org.tr/osav/eng/yazdir1.asp?bolum=30&id=134>).

²⁵⁰ B. Lewis, *The emergence of Modern Turkey*, cit., p. 6.

²⁵¹ Así, se conoce a los Países Bajos como el «país de los tulipanes», ignorándose a menudo que el origen de la planta y su mismo nombre están en Turquía.

la reciente incorporación de ocho países de la Europa del este y de dos Estados insulares del Mediterráneo, sin renunciar a la imagen que de ella se hacen muchos ciudadanos de Estados miembros y a sus objetivos más ambiciosos?

Sobre lo primero el Parlamento Europeo pedía al Consejo Europeo que declarase que la capacidad de la Unión de absorber Turquía como miembro, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, constituía un importante criterio de adhesión tanto desde el punto de vista de la Unión como de los países candidatos²⁵², y así había sido reflejado en los *criterios de Copenhague* (junio de 1993). Una cautela similar había planteado la Comisión²⁵³.

En cuanto a lo segundo, el informe de la denominada *Comisión independiente para Turquía*, partidaria como ya hemos dicho de la apertura de negociaciones, advierte del «riesgo de escisión entre la postura de los gobiernos [si el Consejo decide la apertura de negociaciones] y la opinión pública en algunos puntos de Europa, lo que no constituiría un buen augurio para la ratificación de un futuro tratado de adhesión», atribuyendo en este contexto especial importancia a la actitud que adopte el Parlamento Europeo²⁵⁴. No debe olvidarse en ningún caso que, como la Comisión Europea recordaba en 2001, «[e]s, por supuesto, un imperativo que el proceso histórico de reunificar el Continente Europeo esté firmemente enraizado en el apoyo de su población»²⁵⁵. El hecho de que en Francia el Presidente Chirac haya lanzado la idea de reformar la Constitución (francesa) para facilitar el referéndum sobre la adhesión de Turquía²⁵⁶ revela su diferencia respecto de los otros candidatos (nadie pensó, por ejemplo en someter a referéndum la membresía de Polonia) y, también, el carácter dividido de la respuesta. Naturalmente, hay quienes barruntan que sugerir un referéndum es una de las formas de arruinar la candidatura turca.

La *diferencia turca*, aplicando las reglas en vigor, harían de Turquía el miembro con mayor número de votos en el Consejo y de escaños en el Parlamento para la fecha de su adhesión y, al mismo tiempo, el principal receptor de fondos estructurales y de cohesión y el primer beneficiario de la política agrícola; probablemente, también la principal fuente de emigrantes de un país a otro de la Unión. Esto es, desde luego negociable, pero en el estadio actual refuerza el estereotipo de país asiático, musulmán y generador de problemas sociales a distancia que alimenta la turcofobia de muchos ciudadanos de Estados miembros²⁵⁷ y, a partir de ahí, la alienación de un proyecto fuertemente condicionado por la membresía de Turquía, un país que si bien es miembro de organizaciones europeas, también lo es de la organización de la Conferencia Islámica desde 1969²⁵⁸

²⁵² Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe periódico 2004 y la recomendación de la Comisión Europea sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión, P6_TA-PROV(2004)0096, punto 50.

²⁵³ Recomendación de la Comisión Europea sobre el avance de Turquía hacia la adhesión, COM (656) final, p. 8 y 10.

²⁵⁴ *Turquía en Europa ¿más que una promesa?*, cit., pp. 7-8. La comisión independiente apunta como factores de rechazo (sobre todo en los países con una minoría turca más numerosa: Alemania, Francia, Austria, Países Bajos y Bélgica) las diferencias culturales, incluido el factor religioso, tamaño de la población y con él el temor a una oleada de inmigrantes. La receta que proponen es que los gobiernos afectados, la Comisión Europea y la propia Turquía apliquen la mercadotecnia para invertir el rumbo de la opinión pública.

²⁵⁵ Comisión, *Conseguir que la ampliación sea un éxito. Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión 2001*, p. 35.

²⁵⁶ Véase <http://www.elmundo.es/elmundo/2004/10/01/internacional/1096628771>.

²⁵⁷ Según una encuesta difundida por la red en los primeros días de octubre de 2004 (<http://np.www.lci.fr/news/france/0,,3176861-VU5WX01EIDUy00>), en Francia un 59% de la población se pronuncia en contra de la adhesión de Turquía. Para un 40% de ellos los riesgos de la emigración hacia los países ricos avalan la negativa; para un 26% se trata de que es un país asiático; el 25% encuentra fundamento en su condición de país musulmán.

²⁵⁸ También Albania es miembro desde 1992 de esta Organización. Bosnia y Herzegovina tiene estatuto de observador. Véase <http://www.oic-oci.org>. Es interesante apreciar al hilo de esta observación lo que dispone el artículo III-305.1, párrafo segundo, de la *Constitución para Europa*, según el cual. «En las Organizaciones internacionales y en las Conferencias internacionales en las que no participen todos los Estados miembros, aquéllos que participen defenderán las posiciones de la Unión».

(y al mismo tiempo aliado estratégico durante años de Israel ²⁵⁹). Las dificultades que ha de afrontar la Unión para arraigar en el imaginario de los ciudadanos de los Estados miembros y su complicada defensa cuando es atacada desde posiciones nacionalistas se verán acrecidas con Turquía. De hecho, el discurso contra su membresía llega más fácilmente a la población que el discurso a su favor. La Unión avanza tanto, pueden decir sus detractores, que no satisfecha con ser *europea* se transforma en *euroislámica*...

4.3. Las razones de la seguridad y la defensa

No se trata en este apartado de ponderar la capacidad de Turquía para hilar su política exterior y de seguridad, incluida la defensa, con el llamado *segundo pilar* de la Unión, la PESC, del que surge, como un vástago la PESD. La primera es sobre todo una política declarativa sometida hasta ahora a la regla del consenso, las dos están en mantillas y ante las grandes cuestiones los miembros de la Unión han venido exhibiendo una palpable —y lamentable— división. De ahí que las declaraciones genéricas de la Comisión Europea en los sucesivos informes que viene emanando desde 1998 en seguimiento de Turquía constatando el posicionamiento de su política exterior y de seguridad en línea con las de la Unión no sea relevante a los efectos que ahora interesan ²⁶⁰. Lo que interesa es valorar la dirección y el peso que podría tener Turquía en la construcción de Europa desde la perspectiva de la seguridad y la defensa.

El papel de Turquía en la política de defensa y seguridad europeas en el marco de las Organizaciones existentes, el papel que algunos Estados miembros desean para la Unión en este ámbito, la hostilidad de Estados Unidos a una concepción autónoma de la política europea de seguridad y defensa y la eventual configuración de la Unión como un sujeto político del más alto nivel en la escena internacional, finalmente la desconfianza, incluso el malestar, que en algunos países europeos produce el patrocinio estadounidense de la candidatura turca, expresado a veces en términos injerencistas, poco diplomáticos, están entre los puntos más calientes del debate en torno a la adhesión.

Turquía pertenece a la Alianza Atlántica desde el 18 de febrero de 1952. Tal membresía fue compelida —según propia y relativamente reciente confesión de Süleyman Demirel, Presidente de la República— no sólo por «el estado de ansiedad a que le arrastraban las reclamaciones soviéticas sobre su integridad territorial y soberanía, sino también por su firme creencia en los valores comunes de la Alianza», para así «anclar su destino en Occidente» ²⁶¹. Turquía y la defensa de Occidente (como proyecto protagonizado por Estados Unidos), por tanto.

Habida cuenta de la participación de Turquía en los instrumentos defensivos occidentales y la interrelación que entre ellos se da, supeditándose los desa-

²⁵⁹ Sobre este punto véase E. Inbar, «The Israeli-Turkish Strategic Partnership», *Mideast Security and Policy Studies*, n.º 53, The Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Bar-Ilan University, February 2003.

²⁶⁰ Así en el de 2003 *Regular Report on Turkey's progress towards accession*, p. 122. Con independencia de que el juicio de la Comisión puede parecer demasiado superficial si se atiende a las diferentes orientaciones en política exterior de las fuerzas políticas (M. Emerson y N. Tucci, «Turkey as a Bridgehead and Spearhead. Integrating EU and Turkish Foreign Policy», *EU-Turkey Working Papers*, n.º 1, August 2004, p. 7, en <http://www.ceps.be>). El panorama que describen los servicios de la Comisión en un documento de trabajo muy reciente (*Issues arising from Turkey's membership perspective*, COM (2004) 656 final) no es tan halagüeño, sugiriendo la conveniencia de reforzar los procedimientos y técnicas PESC antes de la adhesión turca.

²⁶¹ S. Demirel, «Turkey and NATO at the Threshold of a New Century», *Journal of International Affairs*, march-may 1999, vol. IV, n.º 1.

rrollos europeos a la primacía de las obligaciones derivadas del Tratado Atlántico, hay quienes estiman que la construcción de una Política Europea de Seguridad y Defensa ²⁶² está ya, en cierto modo, a merced de la buena voluntad de Turquía. Al mismo tiempo hay quienes ven en la incorporación de Turquía a la Unión Europea un movimiento favorable a la política de Estados Unidos de neutralización —presente y futura— de las veleidades europeas en este campo. Para Henri J. Barkey, cuyas razones podemos discutir, pero interesan en este momento, son cuatro los puntos que marcan la relevancia de Turquía para Estados Unidos: en primer lugar, ser una plataforma potencial para la proyección del poder estadounidense, como lo fue durante la *guerra del Golfo* de 1991 y pudo haberlo sido de nuevo en marzo de 2003 si el Parlamento turco hubiese autorizado el despliegue estadounidense para atacar a Iraq; en segundo lugar, Turquía constituye un contrapoder en la región, capaz de neutralizar los intentos de cambio en países, como Irán, incluidos en la lista de Estados hampones (*Rogue States*); en tercer lugar, Turquía es un aliado de la OTAN que, además, a ojos estadounidenses, toma muy en serio sus compromisos militares, en términos de despliegue de tropas, creación de una fuerza rápida de intervención o modernización de su armamento; finalmente, Washington percibe en el régimen turco un modelo político alternativo a muchos de los países del Oriente Próximo y Asia central ²⁶³.

Añádase a ello —otro dato que acredita al régimen de Ankara ante Estados Unidos— las buenas relaciones de Turquía con Israel, inusuales en el área y en progreso durante la década de los noventa, bien es cierto que corregidas a la baja y deteriorándose en los últimos años, para desagrado de las fuerzas armadas, desde la asunción del poder en noviembre de 2002 por los islamistas moderados del Partido *Justicia y Desarrollo*: cese temporal de los vuelos de *El-Al*, cancelación de un contrato militar con participación israelí, declaraciones críticas del primer ministro Erdogan; llamada a consultas del embajador turco..., síntomas de un cierto reacomodamiento internacional turco, con un menor peso del estamento militar en las decisiones políticas y un reforzamiento de la regla democrática ²⁶⁴.

Sobre estas bases todo apunta que en la Unión Europea Turquía, con gobiernos laicos o, incluso, islamistas como el actual, iría a fortalecer las filas de los países menos integracionistas, esos que Donald Rumsfeld alinea en la *Nueva Europa*. En ese sentido se pronuncia la denominada *Comisión Independiente para Turquía* en su Informe de septiembre de 2004, al advertir que «se espera que Turquía apoye el enfoque intergubernamental, en favor de un mantenimiento del statu quo con respecto al equilibrio entre las instituciones europeas» ²⁶⁵.

La importancia estratégica de Turquía, clave en el período de la *guerra fría* para la defensa occidental, y explicación de sus vínculos con Estados Unidos y su temprana incorporación a la OTAN (1952), no se ha devaluado ante los nuevos escenarios de inestabilidad y conflicto surgidos tras las dos fechas claves que marcan, por un lado, la caída del muro de Berlín en 1989 y el deshielo con el Este y, por otro, el inicio de la guerra declarada por Estados Unidos contra el

²⁶² El Consejo Europeo adoptó una *estrategia de seguridad europea* el 12 de diciembre de 2003. Puede verse en <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367>.

²⁶³ H. J. Barkey, «Turkey's Strategic Future. A US Perspective», en VV.AA., *Turkey's Strategic Future*, ESF Working Paper n.º 13, may 2003, Centre for European Policy Studies.

²⁶⁴ B. Rubin, «Israel-Turkey Relations: Present and Future», en http://gloria.idc.ac.il/columns/2004/07_06.

²⁶⁵ *Turquía en Europa: ¿Más que una promesa?*, cit., p. 26.

terrorismo internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Su situación a las puertas mismas de un área geográfica que reúne una buena parte de los enfrentamientos más graves de los últimos tiempos ha subido al alza su avalúo como potencia que contribuye a garantizar la estabilidad y la paz en la región. Su condición de país musulmán, aunque laico y con gobierno islamista, refuerza su capacidad de interlocución con los otros actores de dicha área geográfica, con independencia de los recelos que en los países árabes despierta su condición de heredera de su antiguo señor, el Imperio Otomano, y las relación especial con Israel ²⁶⁶.

Si la Unión Europea tiene la voluntad de ejercer una función estabilizadora en el Mediterráneo, en el Oriente Próximo, en el Cáucaso y en el Asia central, la membresía turca constituiría un aporte valioso, medido en términos estratégicos. No obstante los fuertes vínculos militares y de asociación entre Turquía y Estados Unidos, el acceso al poder de un gobierno islamista moderado que, a pesar de la influencia del ejército, ha sido capaz de resistir la presión estadounidense y no conceder facilidades militares y de paso de contingentes norteamericanos para abrir un frente Norte en la campaña de Iraq (marzo de 2003), sugiere una menor dependencia turca de los designios de Washington.

Dentro de la OTAN, Turquía es uno de los miembros europeos cuya política de defensa adquiere una mayor relevancia, en términos cuantitativos y cualitativos. Como informan Michael Emerson y Natalie Tocci, los gastos militares turcos se sitúan por encima de la media europea (un 2,4% de su PIB frente a una media del 2% en el resto de los países de la organización atlántica), su ejército es el más numeroso, con 514.000 efectivos enrolados, frente a por ejemplo, los 210.000 del Reino Unido o los 260.000 de Francia, contando además con un cuerpo de gendarmes de 150.000, entre los que se encuentran tropas de élite. Cuenta con acuerdos de cooperación militar con más de 45 países y participa en la actualidad en un considerable número de misiones ²⁶⁷.

El primer elemento de la reflexión nos viene dado por la mera pertenencia de Turquía a la OTAN, consecuencia de su opción occidentalizadora y el efecto que sobre ésta pudiera tener una eventual negativa o plazo dilatorio irritante de la Unión Europea a ojos del gobierno de Ankara. Como la negativa de la Unión Europea a aceptar a Turquía no tendría por qué implicar su salida de la Alianza Atlántica, es decir, puesto que Turquía no vincula ambas membresías, aunque constituyan parte integrante de un mismo proyecto, la ecuación «Occidente igual a Unión Europea» no agota todas las opciones. Es más, no se ha cumplido hasta la fecha y el proceso de occidentalización turco no ha naufragado, pues sus pivotes son una pluralidad de inserciones: la mencionada OTAN, la asociación con la ahora lánguida UEO desde 1992, sus relaciones con la PESC y la PESD y, finalmente, la estratégica alianza con los Estados Unidos. Su participación en los entramados que interesan a la defensa occidental no se encuentra equilibrada. La *centralidad* de la OTAN ²⁶⁸, realizada por los magros desarrollos de la defensa dentro del proyecto de la Unión, permite concluir que en estrictos términos de defensa occidental Turquía seguiría casi en la misma posición, en la misma situación relacional, dentro o fuera de la Unión Europea.

²⁶⁶ Sobre este último punto véase O. Bengio y G. Özcan, «Arab Perceptions of Turkey and its Alignment with Israel», *Mideast Security and Policy Studies*, n.º 48, The Begin-Sata Center for Strategic Studies, Bar-Ilan University, June 2001.

²⁶⁷ M. Emerson y N. Tocci, «Turkey as a Bridgehead and Spearhead. Integrating EU and Turkish Foreign Policy», cit.

²⁶⁸ E. Çayhan, «Towards a European Security and Defense Policy: With or Without Turkey?», en *Turkish Studies*, spring 2003, vol. 4, n.º 1.

Visto desde la perspectiva europea, si nos centramos en la interpretación clásica del concepto de defensa, como reacción frente a un ataque armado, las obligaciones derivadas del Tratado de Washington siguen primando. La opción por la OTAN como instrumento defensivo occidental (y europeo) sigue vigente para los miembros de la Unión que forman parte de la Alianza, tanto ahora como cuando entre en vigor la *Constitución para Europa* (artículo I-41.2). Y ese es el lugar de encuentro de estos miembros de la Unión con Turquía caso de sufrir un ataque armado. Todavía queda lejos una defensa común de la Unión Europea, sigue vigente la balbuceante expresión del artículo 17 del Tratado de Unión Europea («definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común»). Apenas ahora, en la *Constitución para Europa* (artículo I-41.7), se ha establecido la posibilidad, mientras la defensa común se concreta, de que los miembros se presten, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistencia y ayuda en caso de ataque armado, cláusula moderada que no goza del automatismo propio de otras, como la del Tratado de la UEO (artículo V). Por eso, en lo que hace a la adhesión de Turquía, en estrictos términos de defensa, la Unión Europea no obtendría más beneficios de los que ahora pudiera obtener con la situación actual derivada del artículo 5 del Tratado de Washington.

Y lo mismo puede decirse respecto del futuro progreso de la defensa común de la Unión Europea, autónoma de la OTAN. Si Turquía entra en la Unión, su voluntad será, como la de los demás miembros, decisiva, en el seno del Consejo Europeo y en las instituciones intergubernamentales, que deben pronunciarse por unanimidad; y, si permanece fuera, desde la propia OTAN podría paralizar el proceso, como ya ha sido comprobado, en la medida en que el éxito militar organizativo europeo depende de las capacidades militares que la alianza atlántica le preste, sometido también al mismo principio.

Fueron, en efecto, necesarios dos años de negociación para superar el bloqueo turco del acuerdo entre la Unión Europea y la OTAN, el *acuerdo Berlín plus*. Turquía estaba especialmente interesada en dos puntos: uno, el incremento de su participación en la toma de decisiones de la Unión Europea en el ámbito de la PESD, en concreto en la nueva estructura orgánica militar, lo que fue aceptado por el Consejo Europeo de Bruselas, de 24 y 25 de octubre de 2002 ²⁶⁹; y dos, la no participación de Chipre en las operaciones militares de la Unión que utilizasen elementos de la OTAN, lo que se decidió en el Consejo Europeo de Copenhague de 12 y 13 de diciembre de 2002 ²⁷⁰.

Turquía había contactado con la PESD como asociada de la UEO, cuando esta organización —desde la creación de la Unión Europea en 1993 a las reformas impulsadas en Niza en 2000— constituía la opción de seguridad y defensa europea. Por ese cauce contaba con cierta participación, acercamiento asociativo más bien, a los procesos decisorios de la Unión; pero la desaparición de la escena de la UEO y su acantonamiento en las competencias residuales, con el subsiguiente traspaso de las misiones de paz (*misiones Petersberg* en el argot UE-UEO) condujo al aislamiento y a un fuerte sentimiento de exclusión en las estructuras militares y civiles turcas ²⁷¹. De ahí su enroque *otánico* y su posición obstativa frente a la construcción de la PESD tras Niza mientras no se le facilita-

²⁶⁹ En http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/73460.

²⁷⁰ En http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/73843.

²⁷¹ Cfr. E. Cayhan, «Towards a European Security and Defense Policy...», cit., p. 46.

ra de nuevo el acercamiento a las nuevas estructuras militares de la UE y se garantizara la posibilidad de participar en las misiones allí decididas.

La caída del muro de Berlín, los atentados del 11 de septiembre, los efectos de la globalización y del desarrollo pernicioso de la tecnología, han ido cambiando la concepción restrictiva sobre la seguridad, extendiéndola también a las violaciones de los derechos humanos, la degradación ambiental, el crimen transnacional, y un amplio abanico de cuestiones. Ello ha acarreado una internalización y una externalización de la seguridad que tiende entre ambas dimensiones una suerte de vasos comunicantes. Algunos, como Estados Unidos, han internalizado la seguridad internacional al procurar extender las exigencias de su *Homeland Security* al resto del mundo y del mismo modo, han anulado la seguridad colectiva, descolectivizándola. Otros entienden que la búsqueda de la seguridad interior debe provenir de una reflexión sobre las causas que provocan los nuevos riesgos y amenazas de la seguridad internacional. En ese sentido se posiciona Turquía que considera que «national security and collective security are the interrelated pillars of the general concept of security. The new security environment of the post-cold war era has further strengthened this linkage and demonstrated that security is indivisible», porque «security is not merely a product of military nature, but a broader mix of military, economic, social and political policies, as threats to security are not necessarily of a military nature. In such an environment, peace and stability are among the indispensable components of the security of a country and the international community»²⁷².

Y ya que hablamos de riesgos, éste es precisamente uno de ellos: la capacidad atractiva de la seguridad para que se interprete todo a la luz de sus concepciones militares. La fagocitación de la defensa por la seguridad corre el riesgo de teñir a ésta de una pátina militar, hacerla toda *hard security*, olvidar su carácter proteico, su dimensión humana, económica, ambiental, inclusive democrática, es decir, los aspectos sustanciales de la bautizada *soft security*, para reconducir sus respuestas al arma militar (no estrictamente defensiva).

La preocupación por la seguridad de la Unión Europea está explicitada en su *Estrategia de seguridad* («Una Europa segura en un mundo mejor»), adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003, y en la que, como en la declaración de Turquía, se refleja el carácter multifacético de las amenazas a la seguridad en el período posterior a la guerra fría: «In contrast to the massive visible threat in the Cold War, none of the new threats is purely military; nor can any be tackled by purely military means. Each requires a mixture of instruments», reza el mencionado documento.

En consonancia con la distribución de competencias en la Unión Europea, entre sus países miembros y la Comunidad, la estrategia para neutralizar amenazas a la seguridad afecta a diversos instrumentos y políticas, respecto de los que la contribución turca tras su posterior incorporación no es similar.

Tocando ahora la dimensión de seguridad de la PESD, uno de los puntos fuertes de la plausible contribución de Turquía es su probada capacidad en el desempeño de las misiones de paz, las misiones *Petersberg*. En ese sentido, el valor de su aportación a la llamada *soft security* jugaría a favor de su integración en la Unión Europea porque para ésta no sería indiferente contar con un país con probada experiencia en ese terreno y que, además, no generaría con la presen-

²⁷² Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, Turkey's Security Perspectives and its Relations with NATO, en <http://www.mfa.gov.tr>.

cia de sus tropas en determinados conflictos las suspicacias en las poblaciones enfrentadas que podrían suscitar contingentes de países no musulmanes. En este ámbito, la condición musulmana de Turquía jugaría a favor y fortalecería la capacidad de la Unión Europea para intervenir como un actor en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales al incrementar su versatilidad. Y no sólo tal condición, sino también la experiencia acumulada.

En efecto, como sostiene Ramazan Gözen, Turquía ha desarrollado un considerable número de proyectos multilaterales de seguridad con los países de su entorno geográfico, entre los que se pueden contar, entre otras iniciativas, la *Black Sea Naval Cooperation Task Force* en abril de 2001²⁷³, con Bulgaria, Georgia, Rumanía, Rusia y Ucrania; la *Multinational Peace Force South-Eastern Europe* y la *South-Eastern Europe Brigade* en 1999, con Grecia, Bulgaria, Rumanía, Albania y Macedonia. Además, ha participado con profusión en las misiones de Naciones Unidas, entre las que se pueden destacar las desplegadas en Iraq (1988-91 y 1991-2004), Somalia (1992-94), Georgia (1993-2004), Bosnia-Herzegovina (1993-95 y 1996-2004), Macedonia (1995-2004), Albania (1997) y Kosovo (1998-1999 y 2001-2004)²⁷⁴.

Como miembro de la OTAN participa también en diversas operaciones (KFOR en Kosovo, donde contribuye con un batallón compuesto por 392 militares; otro batallón, en este caso con 374 militares, se encuentra desplegado en virtud de la SFOR en Bosnia-Herzegovina). La *International Security Assistance Force* en Afganistán contó en su segunda fase, con el mando operativo de Turquía, que sucedió a Gran Bretaña y fue sucedida a su vez por un mando conjunto germano-holandés.

Tampoco Turquía se ha mostrado ajena a las operaciones desplegadas por la Unión Europea, en las que ha participado en virtud del acuerdo *Berlín plus*. Así lo hace en la *Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina* (MPUE), que inició el 1 de enero de 2003 sus actividades²⁷⁵; en la *Misión de Policía de la Unión Europea en la ex República yugoslava de Macedonia* (EUPOL PROXIMA), en este caso desde el 15 de diciembre de 2003²⁷⁶; en la *Operación militar de la UE en la ex República yugoslava de Macedonia* (FYROM-CONCORDIA), que se inició el 31 de marzo de 2003 en sustitución de una previa operación de la OTAN²⁷⁷. En la única operación, de la escasa lista de las desplegadas por la Unión Europea, en que no ha participado Turquía ha sido en la Operación Militar de la UE en la República Democrática del Congo (ARTEMISA), en la que el grueso de las tropas lo suministró Francia²⁷⁸. Participará, cuando culmine la SFOR al término de 2004, en la operación de la UE que la sustituya la EUFOR-ALTHEA, con 350 efectivos.

Ciertas cuestiones pendientes tomarían mal cariz si la Unión Europea deestima la membresía de Turquía. Es obvio que ello afectaría al desarrollo futuro de la PESD en sus relaciones con este país, al desarrollo específico de sus capacidades militares, a su posición ante la *Agencia Europea de Defensa*. Desde fuera Turquía comprometería aún más la construcción de una identidad de seguridad y defensa europea autónoma respecto de Estados Unidos, lo que es

²⁷³ Véase en <http://www.blackseafor.org/>.

²⁷⁴ R. Gözen, *Turkey's Delicate Position between NATO and the ESDP*, Center for Strategic Research, 2003, pp. 36 y ss.

²⁷⁵ En http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=585&lang=es&mode=g.

²⁷⁶ En http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=584&lang=es&mode=g.

²⁷⁷ En http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=594&lang=es&mode=g.

²⁷⁸ En http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=605&lang=es&mode=g.

probable que también acabe haciendo, si se la admite en la Unión, desde dentro (pero en cómoda compañía).

En un seminario del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), celebrado el 22 de septiembre de 2004 sobre las relaciones entre Turquía y la PESD ²⁷⁹, Fatih Caylan, ministro de Asuntos Exteriores turco, entendía que la PESD en su evolución futura debería trabajar junto con la OTAN, lo que debería ser una dimensión propia de la emergente estrategia de la UE; además, tendría que asegurar la complementariedad en el desarrollo de sus capacidades tanto entre los Estados miembros como con las estructuras de seguridad euro-atlánticas; y, finalmente, asegurar la inclusión en sus tareas de los Estados no miembros que pertenecen a la Alianza. Como puede observarse, toda una manifestación de preferencias por el vínculo transatlántico, por la OTAN como prioridad defensiva y, desde el desarrollo de nuevo concepto estratégico de la alianza atlántica, como estructura de seguridad.

En la misma línea se pronuncia Ramazan Gözen, para quien «NATO is the strongest linchpin for Turkey's vocation in the Western world. As the most important, powerful and influential international organisation in the world, NATO provides a politica/security identity for Turkey in international politics. NATO is an international platform for Turkey express its views and interests about international developments in a rather critical region. There, Turkey develops strong relations with European and transatlantic countries, manifest its interests about security issues in Europe and is now able to influence developments in the area from the Atlantic to Central Asia» ²⁸⁰.

En sentido contrario, la no incorporación de Turquía privaría a la Unión Europea de una atalaya frente a un número importante de los conflictos que incorporan en la actualidad amenazas a la seguridad internacional, y más que de una atalaya, de una potencia regional con influencia en escenarios tales como los Balcanes, el Próximo y Medio Oriente y el Cáucaso. La percepción estratégica de la Unión Europea se privaría de un considerable incremento en su potencial influencia. No sólo eso. Según sugiere Jorge Fuentes, Embajador para la Ampliación de la Unión Europea, «una Turquía excluida de la UE podría tender a rehuir su aislamiento a través del reforzamiento de sus relaciones con otros Estados de la región, lo que crearía serios riesgos en un flanco particularmente sensible para Europa y para el mundo. Prueba de la voluntad de Turquía para tender puentes y orientar su política hacia otras zonas de sus limes que no necesariamente acaban por ser directo problema europeo» ²⁸¹.

En el anteriormente citado seminario del SIPRI, el ministro de Asuntos Exteriores turco argumentaba varias razones para defender que la contribución de Turquía haría más profunda la PESD, por la posición geoestratégica de su país, situado en la unión de tres continentes y bordeando las regiones del mundo más volátiles y ricas en recursos; por ser facilitadora del diálogo entre Este y Oeste y particularmente por su impacto en el conflicto de Oriente Próximo; porque permitiría irradiar el poder de la Unión y su influencia al Gran Medio Oriente y al Norte de África. Por constituir una vía de comunicación, transporte y comercio con el Cáucaso, Asia y Oriente Medio.

²⁷⁹ Véase <http://web.sipri.org/contents/director/TURKEYSESDPSUMMARY.html>.

²⁸⁰ R. Gözen, *Turkey's Delicate Position between NATO and the ESDP*, cit.

²⁸¹ J. Fuentes, «Turquía, entre Oriente y Occidente», *ARI*, n.º 136/2004, *Real Instituto Elcano*, en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/566.asp>.

Tal vez la profundización de las relaciones de vecindad podría bastar para restañar los seguros efectos de una negativa de la Unión, aunque el reflujo tampoco es nada desdeñable y cabría imaginar un horizonte político posterior con un aliado defensivo euroescéptico, atrincherado en la OTAN para impedir los progresos de la PESD y con veleidades para entablar alianzas políticas y de seguridad en su entorno geográfico más próximo que la adhesión no disiparía necesariamente.

5. Una posible alternativa: La vecindad

Sostener la candidatura turca para evitar las consecuencias políticas del resentimiento de un país frustrado en sus aspiraciones, desestabilizado en el juego institucional, tronchado en su proceso democrático, radicalizado en las creencias religiosas de la mayoría de su población, movido a la reactivación del conflicto greco-turco en Chipre y en los espacios marinos del Egeo, con quintas columnas presentes ya en el espacio europeo y arrastrada al *conflicto de civilizaciones*²⁸² augura, por su vertebración sobre los costes de la no adhesión, un futuro poco promitente en todo caso para la Unión.

La unión del continente en busca de paz ha sido un desideratum constante que ha guiado la política de la adhesión, pero cabe preguntarse si acaso la *pax europea* pasa necesariamente por la adhesión de Turquía a la Unión²⁸³. No se debe someter el *proyecto Europa* al *chantage* de escenarios catastróficos de cuya ocurrencia se responsabiliza a la Unión si finalmente la membresía no se hace efectiva. No sólo es legítimo, es obligado plantearse el efecto disolutivo o, por lo menos, dilutorio de dicha membresía sobre la Unión Europea, el abandono definitivo de una Unión realmente más estrecha, más profunda. No parece sensato hacer de la membresía de la Unión el comodín del mundo para la solución de problemas globales ni la herramienta para manejar intereses geopolíticos y estratégicos que la rebasan.

Ante la perspectiva de llevar las fronteras de la Unión a Iraq e Irán, de estimular candidaturas caucásicas que situarían a Europa en las orillas del Caspio, interiorizando los problemas y las políticas turcas en la región²⁸⁴ (a cambio de mercados acrecidos y el control de la red de ductos que transportan un petróleo y un gas más próximos), Turquía parece el candidato idóneo para una relación privilegiada de vecindad, al punto que de no haber sido ésta prevista, tendría que haberse inventado para articular las relaciones de la Unión Europea con Turquía. Es en este sentido en el que Angela Merkel, líder de la oposición demócrata-cristiana alemana, se dirigía el 17 de septiembre de 2004 a los demás líderes de centro-derecha de los Estados miembros de la Unión Europea, rechazando la posibilidad de adhesión de Turquía, aun reconociendo sus progresos y su condición de Estado laico y democrático y proponiendo entablar con ella una asociación privilegiada²⁸⁵.

²⁸² Véase *Turquía en Europa ¿más que una promesa?*, cit., pp. 17 y ss.: «La admisión de Turquía en la Unión Europea sería una prueba irrefutable de que Europa no es un "club cristiano" cerrado... En el gran debate cultural del siglo XXI... una Europa multiétnica, multicultural y con multitud de profesiones religiosas podría mandar un poderoso mensaje al resto del mundo: el "choque de civilizaciones" no es el destino ineluctable de la humanidad...». «Es nuestra responsabilidad», decía por otro lado el eurodiputado socialista José Borrell, hoy Presidente del Parlamento Europeo, «demostrar al mundo musulmán que no trazamos nuestras fronteras según el choque de civilizaciones que algunos están empeñados en provocar» (*El País*, 15 de septiembre de 2004). En su Recomendación de 6 octubre de 2004 la Comisión nota la transformación radical que atraviesa Turquía e indica que constituirá un «modelo destacado de país de población musulmana mayoritaria que se adhiere a principios básicos tales como la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales», COM (2004) 656, p. 5.

²⁸³ Véase L. Tsoukalis, *¿Qué Europa queremos?*, cit., p. 216.

²⁸⁴ El carácter vivo de las fronteras de Turquía y los frentes de conflicto que comporta ha sido señalada, recientemente, en el *debe* de la adhesión por A. Sánchez-Gijón, «Geopolítica y la cuestión turca», *Política Exterior*, septiembre-octubre 2004, pp. 83-96, pp. 95-96.

²⁸⁵ De esta carta se hizo eco *Die Welt*, 17 de septiembre de 2004. La propuesta data de febrero, con ocasión de una visita a Turquía. Este era también el sentido de la ponencia sostenida en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas por Olegario González de Cardedal cuando señalaba que quienes ven los problemas sobre el fondo de la historia, cultura, religión, enclave estratégico y actuales posibilidades políticas proponen el "no" y sugieren una asociación especial que ayude a Turquía a modernizarse y signifi-

Sin duda, para quien se ha postulado para la membresía las relaciones preferentes de vecindad cuyo objetivo es «establecer un espacio de prosperidad... basado en los valores de la Unión»²⁸⁶ saben a poco y recibir ahora esta propuesta puede ser tomado, dadas las circunstancias, como una ruptura de esponsales. Objetivamente, sin embargo, la fórmula «todo salvo las instituciones» a la que pueden llegar los «acuerdos específicos» de vecindad²⁸⁷, cuya singularidad parece que se quiere subrayar al ubicar su regulación en la parte I de la Constitución y no en la III donde aparecen los acuerdos fruto de la acción exterior de la Unión²⁸⁸, es ciertamente privilegiada. Su sentido político estriba justamente, en palabras de la Comisión Europea, en evitar la percepción de exclusión, las nuevas líneas divisorias, que podría desprenderse de la última ampliación y ofrecer una oportunidad a los vecinos de participar en los beneficios a través de una mayor cooperación política, securitaria, económica y cultural²⁸⁹. Llamada a ser desarrollada con países vecinos de la Europa del Este, con los del Cáucaso meridional y con los países no europeos ribereños del Mediterráneo que participan del proceso de Barcelona, es natural que quienes ven con aprensión o recelo la adhesión de Turquía a la Unión propongan una vía que en su opinión salvaguarda mejor el proceso de construcción de la Europa de la Unión. Resulta interesante destacar que el Consejo Europeo de Bruselas (diciembre 2004), tras advertir que el proceso de negociación es un proceso abierto, no deja de señalar que, «[a] tener en cuenta todos los criterios de Copenhague, si el Estado candidato no está en condiciones de asumir plenamente todas las obligaciones de la adhesión, deberá garantizarse que dicho Estado candidato esté asentado por entero en las estructuras europeas gracias a un vínculo lo más fuerte posible»²⁹⁰.

El Informe de la denominada *Comisión independiente para Turquía* destaca el activo que representaría la adhesión de Turquía para el sistema defensivo europeo, en particular frente a las nuevas amenazas el terrorismo, el crimen organizado, el comercio con humanos y la inmigración ilegal²⁹¹. Pero la membresía de Turquía en la OTAN y una relación adecuada de buena vecindad podrían satisfacer también esos objetivos.

que una forma de nueva relación de Europa con los países islámicos. Resolver el problema, dice «desde los condicionamientos bélico-políticos del último medio siglo sería resolverlo en falso y un error que equivaldría al fin real de la Unión Europea. Lo que hoy está en juego es la capacidad, voluntad y asunción de los costes necesarios para decidir por sí misma su destino o, por el contrario, quedar reducida o incluida en otro proyecto, v.gr. en un mercado atlántico» («Europa en la Alternativa...», cit.).

²⁸⁶ Según el apartado 1 del artículo I-57 (único del Título VIII de la Parte I) de la *Constitución para Europa*: «La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación».

²⁸⁷ Según el apartado 2 del artículo I-57 de la *Constitución para Europa*: «A efectos del apartado 1, la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común. Su aplicación será objeto de una concertación periódica». En su Comunicación sobre la *Política Europea de Vecindad* (2004) la Comisión bautiza como *Acuerdos Europeos de Vecindad* (*European Neighbourhood Agreements*) estos «nuevos vínculos convencionales» cuyo alcance, dice, será definido «a la luz de la evaluación que la Comisión haga del progreso en la satisfacción de las prioridades decididas en los Planes de Acción» (*Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Comisión Europea, COM [2004] 373 final, p. 9).

²⁸⁸ Véase E. Zapater, «La Unión Europea y la gestión de su entorno próximo: comentario a la nueva política de vecindad y sus instrumentos», *Revista General de Derecho Europeo* (n.º 2). En efecto los acuerdos internacionales se regulan en el Capítulo VI del Título V «Acción exterior de la Unión», de la Parte III «De las políticas y el funcionamiento de la Unión» de la *Constitución para Europa*, artículos III-323 a III-326.

²⁸⁹ *Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, COM (2004) 373 final, p. 3.

²⁹⁰ Conclusiones de la Presidencia, 16238/04, p. 7. Por su parte, la Comisión indica que, «[c]on independencia del resultado de las negociaciones y del proceso de ratificación subsiguiente, las relaciones entre la Unión Europea y Turquía deben garantizar que Turquía permanezca firmemente anclada en las estructuras europeas», *Recomendación de la Comisión Europea sobre el avance de Turquía hacia la adhesión*, COM (2004) 656 final. p. 11; en esta línea igualmente se manifestaba el Parlamento Europeo en su resolución de 15 de diciembre 2004, P6_TA-PROV(2004)0096, punto 66.

²⁹¹ Véase *Turquía en Europa ¿más que una promesa?*, cit., pp. 19-20.

En definitiva, el problema de la adhesión de Turquía no es más que un espejo al que asomarnos para intuir qué Unión Europea queremos, qué papel deseamos que juegue en el escenario mundial, qué mensaje enviamos al resto del mundo, qué capacidad estabilizadora deseamos alcanzar e, inclusive, cuáles deben ser nuestras relaciones con los Estados Unidos. Todo ello se juega aquí.

ANTONIO REMIRO BROTONS es Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia. Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid. Director del Programa de Doctorado en Derecho Internacional Público y del Master en Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid. Ha sido Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma.

Ha dictado cursos en la Academia de Derecho Internacional de La Haya (1984), en el Colegio de México (1993), en l'Institut de Hautes Études Internationales de la Universidad Pantheon-Assas (París II) (2000) y en el Institut de Hautes Études Internationales de Ginebra (2003). Profesor Invitado del Curso de Derecho Internacional de la OEA en Río de Janeiro (2000). Ha sido abogado y consejero de diferentes países en litigios ante la Corte Internacional de Justicia. Premio *Tribuna Americana* (1994), con L. I. Sánchez Rodríguez, por su trabajo de investigación sobre *Las Fronteras en Iberoamérica*.

Entre sus libros cabe mencionar: *La Acción Exterior del Estado*, Madrid, 1984; *Derecho Internacional Público. 2. Derecho de los Tratados*, Madrid, 1987; *Política exterior de Defensa y Control parlamentario*, Madrid, 1988; *Civilizados, Bárbaros y Salvajes en el Nuevo Orden internacional*, Madrid, 1996; *Derecho Internacional* (autor principal), Madrid, 1997; *El caso Pinochet. Los límites de la impunidad*, Madrid, 1999. Entre sus cursos y estudios más recientes, «Desvertebración del Derecho Internacional en la sociedad internacional globalizada», *CEBDI*, V, 2001, pp. 45-381; «Terrorismo, Mantenimiento de la Paz y Nuevo Orden», *REDI*, LIII, 2002, pp. 125-171; «¿Nuevo Orden o Derecho Internacional?», *CLAVES de Razón Práctica*, n.º 132, mayo 2003, pp. 4-14; «Guerras del Nuevo Orden: Iraq, la agresión de los democráticos señores», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2003*, pp. 17-53. Actualmente dirige un proyecto de investigación sobre «Los Límites de Europa», habiendo presentado un Informe sobre la Adhesión de Turquía a la Unión Europea.

Otras publicaciones de la Academia Europea de Ciencias y Artes - España

- THE ROLE AND IMPORTANCE OF THE ACADEMIES IN THE 21ST CENTURY: HOW THE ACADEMIES MAY HELP SOCIETY. Madrid meeting of the European Academy of Sciences and Arts. Celebradas en la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, en abril de 1997.
- DESAFÍOS DE EUROPA EN EL SIGLO XXI. Encuentro Internacional celebrado en Bilbao, en el Museo Guggenheim, en abril del año 2000.
- BENEFICIOS FISCALES EN LAS RELACIONES INVESTIGACIÓN-EMPRESA. (*Ignacio de Luis Villota y Alvaro de Juan Ledesma*). Documento de Trabajo.
- INNOVACIÓN EN LA EUROPA DEL CONOCIMIENTO. (*Juan Mulet*). Documento de Trabajo.
- LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA EUROPA DE LAS NACIONES. (*José Manuel González-Páramo e Ignacio Zubiri Oria*). Documento para Debate.
- LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA EUROPA DE LAS REGIONES. (*José Manuel González-Páramo y Carlos Monasterio*). Documento para Debate.
- LA COOPERACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA: LOS AVANCES NECESARIOS. (*José Manuel González-Páramo e Ignacio Zubiri Oria*). Documento para Debate.
- LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE LA INNOVACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. (*Rosa Alonso y Gonzalo León*). Documento para Debate.
- LAS CONSECUENCIAS DE LA AMPLIACIÓN PARA LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA: LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA. (*Carmela Martín e Ismael Sanz*). Documento de Trabajo.
- EL IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE EN EL COMERCIO Y EN LOS FLUJOS MIGRATORIOS Y DE INVERSIÓN DIRECTA DE ESPAÑA. (*Carmela Martín y Jaime Turrión*). Documento de Trabajo.
- LA AMPLIACIÓN AL ESTE DE LA UNIÓN EUROPEA: IMPLICACIONES AGRARIAS. (*José M.^a Sumpsi e Ignacio Atance*). Documento de Trabajo.
- LOS RETOS PRESUPUESTARIOS DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. (*Ignacio Zubiri Oria*). Documento de Trabajo.
- ENFOQUES DE POLÍTICAS REGIONALES DE INNOVACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. (*Ignacio Fernández de Lucio, Jaime Rojo y Elena Castro*). Documento de Trabajo.
- SISTEMAS UNIVERSITARIOS EN EUROPA Y EEUU. (*Pello Salaburu, Ludger Mees y Juan Ignacio Pérez*). Documento de Trabajo.
- LA INVESTIGACIÓN EN LA GRAN INDUSTRIA. El contexto europeo. (*Ángel Martín Municio*).
- LA FORMACIÓN DE EUROPEOS. Actas del Simposio de Barcelona. Documento de Trabajo.
- LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE LA INNOVACIÓN DE LA UE: EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS DE INNOVACIÓN Y SU IMPACTO EN ESPAÑA. (*Rosa Alonso y Gonzalo León*). Libro Blanco.
- EUROPA Y LATINOAMÉRICA: EL PAPEL DE ESPAÑA COMO NEXO ENTRE EUROPA Y LATINOAMÉRICA. DOCUMENTO SÍNTESIS Y ACTAS MESAS REDONDAS. (*Ricardo Martí Fluxá, Ana Palacio, Fernando Becker, Enrique Arnaldo, Daniel Martín Mayorga, Fernando Benzo y Pedro Gómez de la Serna*).
- EL RETO TECNOLÓGICO. «INDICADORES DE I + D EN LA INDUSTRIA» Y «NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN». (*José Luis Sotelo Sancho y Daniel Martín Mayorga*).
- FORMACIÓN DE EUROPEOS: DOCUMENTO SÍNTESIS DEL SIMPOSIO DE BARCELONA. (*José Luis García Garrido, María José García Ruiz y Javier M. Valle López*). Documento de Trabajo.

- **PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA CIENCIA.** (*José Rubia Vila, Isabel Fuentes Julián y Santos Casado de Otaola*). Libro.
- **FORMAR EUROPEOS: ALGUNOS MODELOS DE APLICACIÓN EN ESPAÑA.** (*Jaume Sarramona López, Antonio J. Colom Cañellas, Màrius Martínez Muñoz y Xavier Ucar Martínez*). Documento de Trabajo.
- **TRANSFERENCIA A LAS EMPRESAS DE LA INVESTIGACIÓN UNIVERSITARIA.** (*Mario Rubiralta Alcañiz*). Documento de Trabajo.

La Delegación Española de la Academia quiere hacer presente su especial reconocimiento a las siguientes Instituciones que vienen colaborando en sus actividades y financian sus proyectos:

- Comunidad Autónoma de Madrid
- Diputación General de Aragón
- Fundación Auna
- Fundación BBVA
- Fundación Ramón Areces
- Fundación Telefónica
- Generalitat de Catalunya
- Generalitat Valenciana
- Gobierno Vasco
- Junta de Andalucía
- Junta de Extremadura
- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
- Ministerio de Ciencia y Tecnología
- Ministerio de Educación y Ciencia
- Principado de Asturias
- Unicaja

